

*Scalfato Memorie*

UNIVERSITÀ DI TORINO  
MEMORIE DELL'ISTITUTO GIURIDICO

SERIE II

MEMORIA CXXIX

ANDREA COMBA

*129*

*IG —  
12 Pelle*

LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE  
DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

I



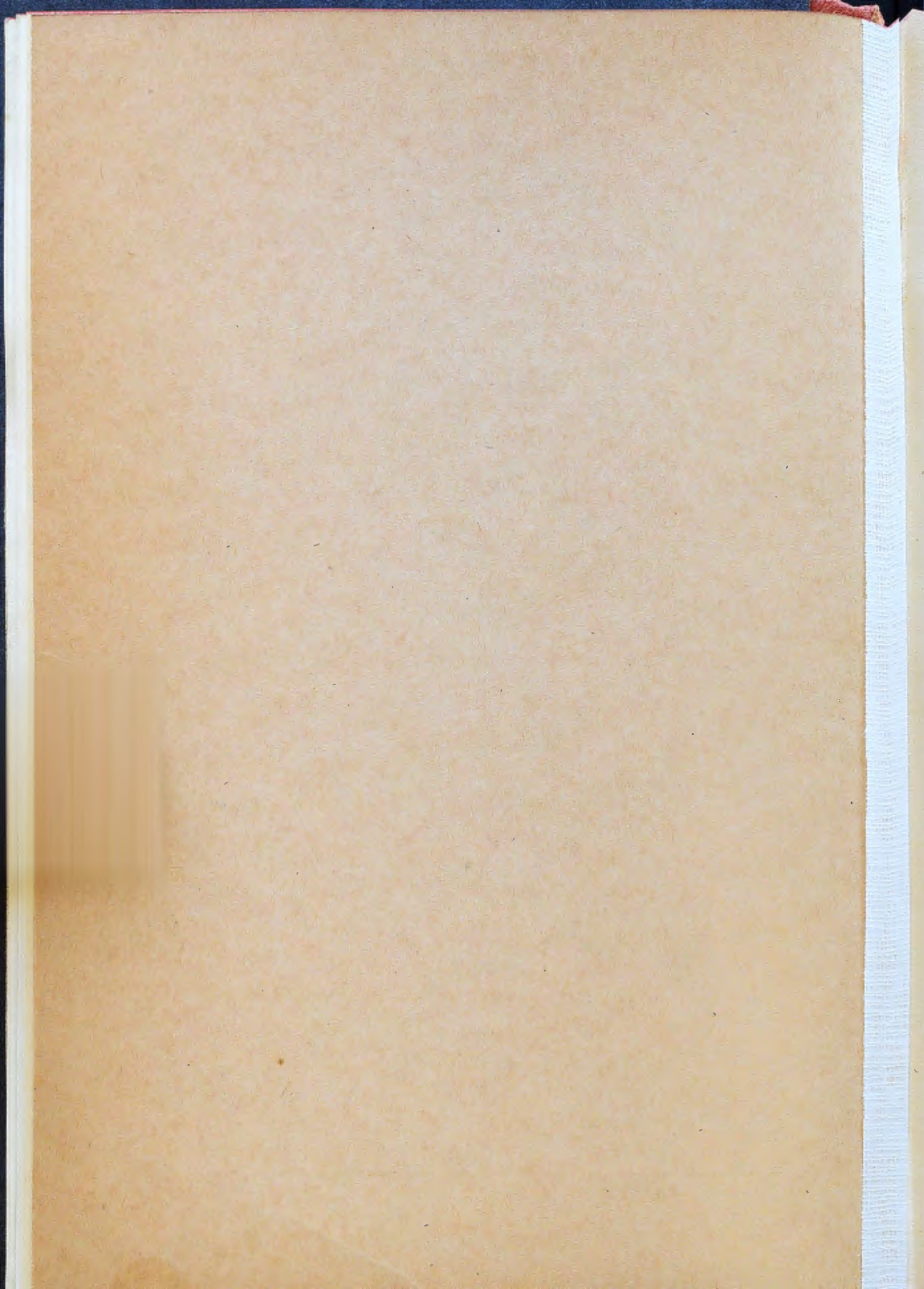
RICERCA REALIZZATA  
COL CONTRIBUTO DEL C.N.R.



Inventario Ministeriale

-N 40522 -

G. GIAPPICHELLI — EDITORE — TORINO





**LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE  
DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI**

**I**

VR 10001558



*Scalfale Memorie*

UNIVERSITÀ DI TORINO  
MEMORIE DELL'ISTITUTO GIURIDICO

SERIE II

MEMORIA CXXIX

ANDREA COMBA

# LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

I



RICERCA REALIZZATA  
COL CONTRIBUTO DEL C.N.R.

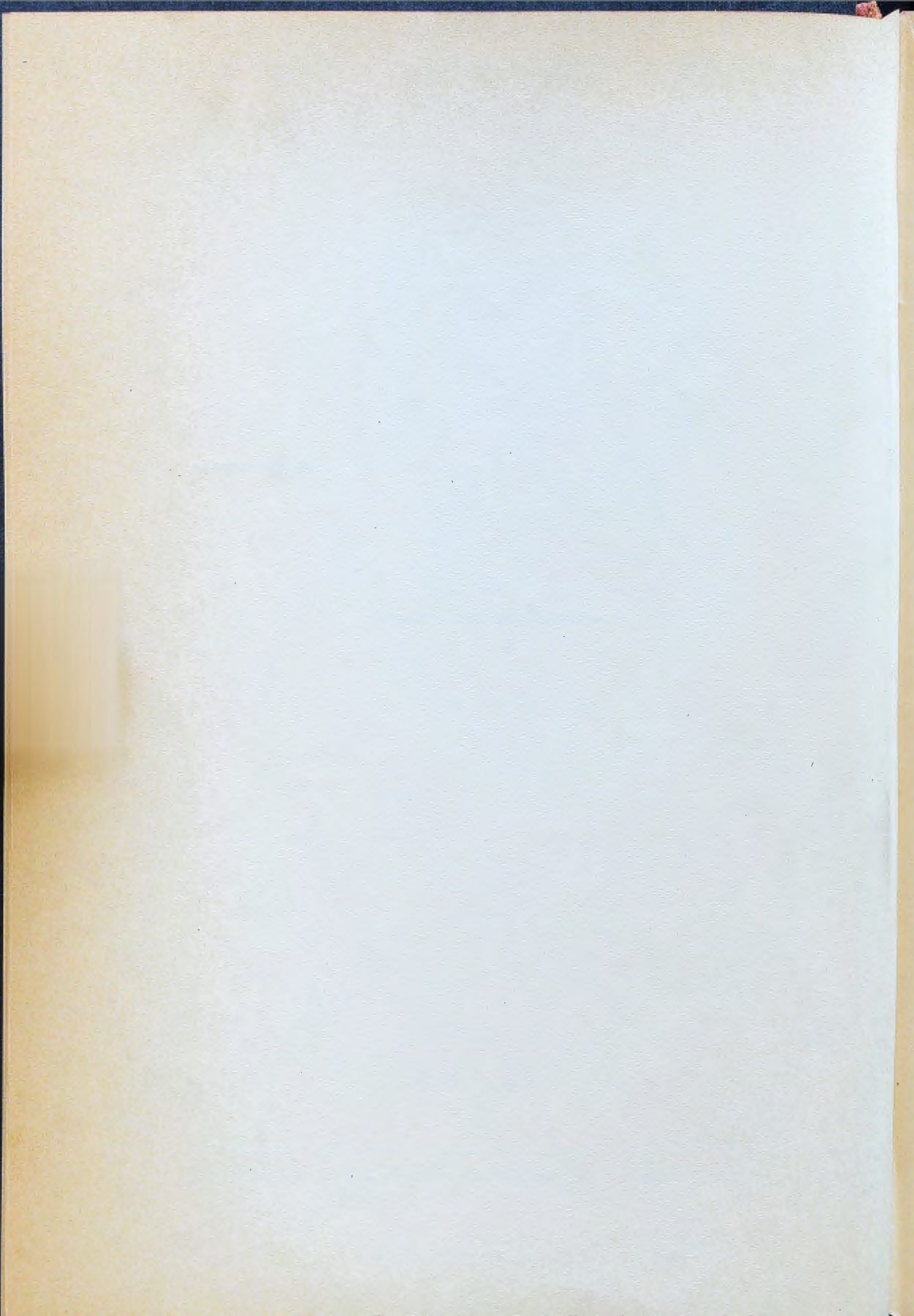
FOT 29240

Inventario Ministeriale

-N 40522-



G. GIAPPICHELLI — EDITORE — TORINO





---

## INTRODUZIONE

### CAPITOLO I

**Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali considerate organi giurisdizionali interni istituiti per dirimere le controversie concernenti i rapporti d'impiego tra i funzionari e l'organizzazione.**

SOMMARIO: 1 - Individuazione degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali distinti sia dal diritto statale che dal diritto internazionale. 2 - Gli obblighi degli Stati membri nei confronti dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali. L'obbligo di rispettare l'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali esaminato sotto il profilo delle così dette « competenze implicite ». 3. - Le singole giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali. 4 - Difficoltà di una definizione dogmatica della nozione di giurisdizione amministrativa delle organizzazioni internazionali.

1. — La istituzione di organi giurisdizionali interni delle organizzazioni internazionali competenti a dirimere le controversie tra le organizzazioni stesse e i loro funzionari è il risultato di molteplici fattori i quali trovano la loro origine in quel processo evolutivo dei rapporti internazionali che, iniziatosi alla fine del secolo scorso, ha dato vita alla attuale comunità internazionale non più regolata da norme di semplice coesistenza (1),

---

(1) Secondo il DE VISSCHER (*Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, 1963, p. 140), infatti i trattati istitutivi

ma costituita da un complesso di organismi creati per il raggiungimento di determinati fini comuni agli Stati.

La formazione di un corpo di funzionari alle dipendenze di siffatte organizzazioni, secondo norme e principi che sembravano estranei allo Stato ove l'ente ha la propria sede, ed aventi d'altro canto per destinatari soggetti diversi da quelli delle norme internazionali, poneva in via preliminare la questione di determinare l'ordinamento in base al quale tali rapporti avrebbero dovuto essere regolati. Peraltro la scarsa dimestichezza che la dottrina aveva per tale problema, relativamente nuovo nel diritto internazionale, e le concezioni giuridiche esistenti all'inizio del secolo non facilitarono certo l'individuazione dell'ordinamento interno dei nuovi enti istituiti attraverso un trattato internazionale. Il problema, invero, era scarsamente sentito, poichè la comunità internazionale presentava relativamente pochi fenomeni unionistici portatori di un proprio ordinamento interno. Se si eccettuano le Commissioni fluviali, ed in particolare la Commissione Europea del Danubio alla quale sembra potersi attribuire un embrione di attività normativa interna (2), le altre

---

delle organizzazioni internazionali indicano il passaggio dal piano della regola del diritto a quello della azione comune, dall'applicazione dei diritti e doveri imposti dalla semplice coesistenza alla messa in opera di una *entreprise collective* caratterizzata da una redistribuzione delle competenze. Siffatta affermazione è stata ripresa e sviluppata dal BENTIVOGLIO (*Bipolarità dell'Organizzazione internazionale: comunità degli Stati o comunità di popoli?* in *Jus*, 1965, p. 301) il quale, esaminando in senso generale la strutturazione organica della comunità degli Stati, ritiene che: « l'organizzazione internazionale opera sul terreno delle modifiche strutturali dell'ordinamento giuridico, costituisce di per sè, nella sua nota distintiva tipica, un fenomeno di strutture, irriducibile quindi, ad una configurazione in termini esclusivamente normativi o normativistici ».

(2) Tale sembra essere la tesi prospettata dal LISZT (*Das Völkerrecht*, 6ª ed., Berlin, 1910, pp. 46 sgg.), il quale, esaminando la personalità giuridica delle Commissioni fluviali, richiama il concetto di « *Flussstaaten* » adombrato da parte della dottrina tedesca (ENGELHARDT, GEFFCKEN, HOLTZENDORFF,



unioni internazionali esistenti prima della Società delle Nazioni presentavano una vita interna di così modesta rilevanza da non attrarre l'interesse della maggior parte della dottrina (3). Questa, invero, ritrovava la disciplina dei rapporti di servizio dei funzionari internazionali esclusivamente negli ordinamenti statuali, giacchè partiva dalla premessa che le unioni internazionali dotate di un organo comune non potessero dar vita ad un ente distinto dagli Stati associati (4).

Del resto tale impostazione era la diretta conseguenza dei principi giuridici allora dominanti, i quali, in forza della concezione positivo-statualistica del diritto, negavano l'esistenza di ordinamenti giuridici diversi da quello internazionale e da quello statale, e fondavano la distinzione tra i due ordinamenti non solo sul criterio formale costituito dalle fonti, ma anche sul criterio materiale della diversità dei rapporti rispettivamente regolati.

Fu così che il primo tentativo, il cui merito deve ascriversi alla dottrina italiana (5), di tener conto dell'ordinamento interno di un ente internazionale, avente natura di « diritto internazionale sui generis », in relazione alla struttura ed al funziona-

---

HEILBORN). Successivamente il potere normativo di tali Commissioni venne riconosciuto da vari autori: cfr. da ultimo MARAZZI, *I territori internazionalizzati*, I, Torino, 1959, p. 188 e bibliografia citata alla nota 23.

(3) Cfr. in tal senso DECLEVA, *Il diritto interno delle Unioni internazionali*, Padova, 1962, p. 4.

(4) Cfr. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, 1906, pp. 407 sgg.

(5) Cfr. FUSINATO, *La personalità giuridica dell'Istituto internazionale di agricoltura*, in *Riv. dir. internaz.*, 1914, pp. 149 sgg. È però il caso di ricordare che già il KAUFMANN (*Die modernen nichtstaatlichen internationalen Verbände und Kongresse des internationalen Rechts*, in *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundestaatsrecht*, 1908, p. 438), intuì l'esistenza di uno speciale diritto internazionale che si trovava soprattutto applicato alle associazioni e unioni internazionali aventi scopi sociali ed amministrativi.

mento dell'organizzazione, venne autorevolmente contrastato (6), in omaggio ai principi allora vigenti. Una tesi siffatta avrebbe infatti scardinato l'impostazione tradizionale secondo la quale il diritto internazionale può regolare soltanto i rapporti tra gli Stati, mentre ogni altro rapporto giuridico rientra nel diritto interno (7).

Alla nuova realtà internazionale, che, specialmente dopo l'istituzione della Società delle Nazioni, sembrava stridere entro gli schemi esistenti, venne in aiuto l'affermarsi in Italia del concetto istituzionalistico del diritto e della pluralità degli ordinamenti giuridici (8). Inoltre, attraverso lo studio della natura del rapporto d'impiego dei funzionari della Società delle Nazioni (9) si ebbe una nuova prospettiva della realtà internazionale; infatti il fenomeno dell'organizzazione interna si venne sviluppando attraverso l'emanazione di regole vincolanti il comportamento giuridico di determinati individui, stante la capacità dell'ente di darsi un ordinamento interno corrispondente alle sue esigenze di vita e di azione (10). Il superamento della configurazione di

---

(6) Cfr. ANZILOTTI, *Gli organi comuni nella società di Stati*, in *Riv. dir. internaz.*, 1914, pp. 156 sgg.

(7) Cfr. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Roma, 1912, p. 33; DIENA, *Principi di diritto internazionale*, Napoli, 1914, p. 260.

(8) Cfr. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918, pp. 93 sgg.

(9) Cfr. BORSI, *Il rapporto di impiego nella Società delle Nazioni*, in *Riv. dir. internaz.*, 1923, pp. 261 sgg.

(10) Per alcuni autori, peraltro, il fenomeno non poneva particolari problemi, in quanto si trattava di regole convenzionali di diritto internazionale, cfr. CAVAGLIERI, *I soggetti del diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1925, p. 171; in senso analogo cfr. anche VERDROSS, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Wien und Berlin, 1926, p. 163 (il quale distingue le norme di diritto internazionale in norme *lato sensu*, quelle cioè in vigore tra gli Stati, e norme *stricto sensu*, quelle emanate dagli organi internazionali); SPIROPOULOS, *L'individu et le droit international*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, 1929, V, pp. 232 sgg. La critica a tale tesi si ritrova in specie nello SCERNI, *Saggio sulla*



organo comune riferito all'ente e del conseguente principio secondo cui spetta all'ordinamento statuale la disciplina del rapporto d'impiego dei funzionari, si ritrova inizialmente nella attribuzione alla organizzazione della personalità internazionale, ritenuta elemento essenziale perchè l'ente possa essere titolare di un ordinamento interno (11).

In seguito, però, anche tale criterio venne abbandonato, giacchè l'esistenza di un ordinamento interno di un soggetto internazionale deve considerarsi non già come conseguenza della personalità, ma se mai presupposto della medesima (12).

Da un punto di vista dogmatico il diritto internazionale non poteva rimanere distinto da quello statuale sulla base della diversità dei rapporti rispettivamente regolati. Una tale ripartizione di competenze non avrebbe potuto essere disposta se non da una norma superiore la quale negasse la natura originaria ai due ordinamenti. Un ordinamento originario, quale quello internazionale, non è tenuto a spartire la regolamentazione di determinati rapporti con altri ordinamenti; pertanto l'ordinamento internazionale può ritenersi competente a regolare qualsiasi rapporto, ivi compresi rapporti facenti capo a individui (13).

---

*natura giuridica delle norme emanate dagli organi creati con atti internazionali*, Genova, 1930, pp. 35 sgg.

(11) In tal senso cfr. BORSI (*Il rapporto di impiego* cit. p. 282) il quale considera il fenomeno solo dal punto di vista della Società delle Nazioni. Lo Scerni invece applica tale concezione agli altri ordinamenti interni delle unioni internazionali in genere.

(12) Cfr. DECLEVA, *Il diritto interno* cit., p. 17. Ritengono inoltre che possa sussistere una autonomia normativa dell'ente internazionale senza personalità internazionale: QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936, p. 78; MONACO, *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di T. Perassi*, Milano, 1957, II, p. 135 sgg.; SERENI, *Diritto internazionale*, II, *Organizzazione internazionale*, sez. 2, *Soggetti a carattere funzionale*, Milano, 1960, p. 903.

(13) In tal senso cfr. BALLADORE PALLIERI, *Le dottrine di Hans Kelsen e il problema dei rapporti fra il diritto interno e il diritto internazionale*,

A questo punto, quindi, nessuna preclusione di principio ostava all'individuazione di ordinamenti interni degli enti internazionali, la cui esistenza avrebbe dovuto essere desunta da circostanze concrete di fatto. Sulla scorta di tali premesse la dottrina italiana diede notevole impulso allo studio del fenomeno, dedicando ad essi pregevoli indagini (14).

La dottrina straniera invece, ed in particolare quella francese per altri versi così sensibile allo studio delle organizzazioni internazionali, fu più restia a prendere coscienza della

---

in *Riv. dir. internaz.*, 1935, pp. 24 sgg., il quale considera le attività della Commissione Europea per il Danubio (p. 75) e della Commissione della Società delle Nazioni incaricata del governo della Saar (p. 77) regolate da norme dell'ordinamento internazionale. Cfr. anche AGO, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1943, pp. 51 sgg.

(14) Oltre al già citato articolo del BORSI, cfr. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1929, pp. 225 sgg.; MONACO, *I regolamenti interni degli enti internazionali*, in *Jus gentium*, 1938, pp. 52 sgg.; SCERNI, *Saggio sulla natura giuridica cit.*, pp. 9 sgg.; MORELLI, *La sentenza internazionale*, Padova, 1931, pp. 12 sgg.; FEDOZZI, *Corso di diritto internazionale*, vol. I, Padova, 1931, pp. 466 sgg.; MORELLI, *L'Istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*, in *Foro it.*, 1931, I, 1427; BALDONI, *Gli organi e gli istituti nelle unioni internazionali*, in *Riv. dir. internaz.*, 1931, p. 465; FERRARA, *Il rapporto di impiego nell'Istituto internazionale di agricoltura e il potere di giurisdizione dello Stato italiano*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1931, pp. 531 sgg.; RAPISARDI MIRABELLI, *Diritto internazionale amministrativo*, Padova, 1938, pp. 76 sgg.; MONACO, *L'autonomia normativa cit.*, pp. 135 sgg.; CANSACCHI, *Le comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1957, pp. 1046 sgg.; SERENI, *Diritto internazionale*, II, *Organizzazione internazionale cit.*, pp. 901 sgg.; DECLEVA, *Il diritto interno cit.*, pp. 15 sgg.; VALENTI, *L'evoluzione della potestà normativa degli enti internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, pp. 356 sgg.; BALLADORE PALIERI, *La personalità delle organizzazioni internazionali*, in *Saggi sulle organizzazioni internazionali*, *Quaderni di «Diritto Internazionale»*, Milano, 1961, pp. 21 sgg.; DURANTE, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Milano, 1964, pp. 5 sgg.; MONACO, *Lezioni di Organizzazione internazionale*, I, *Diritto delle istituzioni internazionali*, Torino, 1965, pp. 120 sgg.



nuova realtà giuridica che veniva profilandosi attraverso il funzionamento degli enti internazionali. Il fenomeno infatti non fu valutato in modo unitario e sistematico. Il potere regolamentare e la competenza di istituire organi sussidiari furono individuati analiticamente, attraverso lo studio delle singole competenze dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, specialmente in campo amministrativo ed elettorale (15). Soltanto in questi ultimi anni però il fenomeno è stato messo a fuoco nella sua giusta proporzione, tenendo conto anche del notevole contributo apportato dalla dottrina italiana (16).

Del resto in senso nettamente favorevole all'esistenza di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali si è espresso non solo il Tribunale amministrativo delle Società delle Nazioni (17), ma successivamente anche il Tribunale ammini-

(15) In tal senso cfr. FOCSANEANU (*Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies*, in *Annuaire français de droit international*, 1957, pp. 315 sgg.) il quale ammette alcune eccezioni, in specie per quanto riguarda il SIBERT (*Traité de droit international public*, II, Paris, 1951, pp. 751 sgg.) e il REUTER (*Institutions internationales*, Paris, 1955, pp. 325 sgg.). Peraltro nello stesso anno sul *Recueil des Cours*, II, pp. 347 sgg., usciva l'ampio studio della BASTID (*Les Tribunaux administratifs et leur jurisprudence*), ove il fenomeno è ampiamente trattato e classificato. Della stessa autrice (BASDEVANT), cfr. anche, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1931, pp. 283 sgg.

(16) Cfr. CAHIER, *Le droit interne des organisations internationales*, in *Revue générale de droit international public*, 1963, pp. 563 sgg., il quale nella prima parte del suo studio cita i numerosi contributi della dottrina italiana e tedesca, ribadendo invece il disinteresse della dottrina anglo-sassone e francese. Peraltro occorre rilevare che la dottrina anglo-sassone, oltre al lavoro dello JESSUP (*Transnational Law*, New Haven, 1956) vanta l'ampio studio del JENKS (*The Proper Law of International Organisations*, London, 1962). Più recentemente cfr. SEYERSTED, *Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy See and Intergovernmental Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1965, pp. 56 sgg.; DETTER, *Law Making by International Organization*, Stockholm, 1965, pp. 44 sgg.

(17) Cfr. decisione T. A. d. S. N. n. 1, di Palma Castiglione; n. 2, Phélan;



strativo dell'O.I.L. (18), e quello delle Nazioni Unite (19); anzi fu proprio attraverso l'esame delle attività esplicate da quest'ultimo che la Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo del 13-7-1954 (20) affermò in modo esplicito l'esistenza di un « système juridique organisé des Nations Unies », nel quale occorre inquadrare tutte le controversie tra i funzionari e le Nazioni Unite rappresentate dal Segretario generale.

Inoltre nel successivo parere consultivo sulla competenza del Tribunale amministrativo dell'O.I.L. a giudicare sui ricorsi presentati da alcuni funzionari contro l'U.N.E.S.C.O., la Corte riconfermò il suo assunto, dichiarando che i rapporti tra i funzionari e le organizzazioni internazionali devono essere regolati da principi diversi da quelli che disciplinano le relazioni tra gli Stati (21).

---

n. 3, *Maurette*, citate da numerosi autori, fra i quali principalmente: BASDEVANT, *Les fonctionnaires* cit., p. 283; FOCSANEANU, *Le droit interne* cit., p. 283; JENKS, *The Proper Law* cit., p. 78.

(18) In tal senso cfr. decisione T. A. O. I. L., n. 28, *Waghorn*, richiamata nella *Rassegna della giurisprudenza del Tribunale amministrativo dell'O. I. L.*, pubblicata in *Annuaire Français de droit int.*, 1957, p. 248.

(19) Cfr. decisione T. A. N. U., n. 56, *Aglion* (pubblicata in *Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, Affaires n. 1 à 70*, New York, 1962, pp. 261 sgg.) e n. 66, *Khavkine* (pubblicata in *Jugements cit.*, pp. 347 sgg.).

(20) Cfr. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, *Recueil des Arrêts, Avis Consultatif des Nations Unies accordant indemnité, Avis consultatif du 13 juillet 1954* (in seguito citato come C. I. J., *Recueil, 1954, Tribunal administratif des Nations Unies*) p. 56.

(21) Cfr. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, 1956, Jugements du Tribunal administratif de l'O. I. T. sur requêtes contre l'U. N. E. S. C. O. Avis consultatif du 23 Octobre 1956* (in seguito citato come C. I. J., *Recueil, 1956, Tribunal administratif de l'O. I. T.*) p. 97.

La stessa O. I. L. nel suo memorandum presentato alla Corte ritenne che: « sans doute une juridiction chargée de juger certaines litiges entre



2. — L'esistenza di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali significa che determinati rapporti, i quali si instaurano sul territorio statale e possono avere per soggetti cittadini di uno Stato, vengono regolati da norme di un ordinamento extra statale.

È quindi comprensibile che gli Stati, naturalmente restii a considerare nuove realtà giuridiche che possano, seppure indirettamente, porre limiti alla propria sovranità, siano stati reticenti ad accettare l'idea di un ordinamento distinto da quello internazionale e da quello statale. Anche se di fatto le principali obiezioni circa le attività dei Tribunali amministrativi furono sollevate, da parte di alcuni Stati, sotto il profilo dell'autonomia funzionale dei Tribunali stessi nel quadro delle Nazioni Unite, per lungo tempo non vi furono dichiarazioni esplicite da parte degli Stati per il riconoscimento di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali.

Soltanto nel 1954 nella esposizione orale dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, in occasione della richiesta del parere consultivo concernente l'effetto delle decisioni del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite, i rappresentanti dei Governi francese e olandese, ed in modo meno esplicito anche quello del Governo britannico, presero una posizione nettamente favorevole alla esistenza di un ordinamento giuridico organizzato nel quadro delle Nazioni Unite (22).

---

une organisation internationale et ses fonctionnaires n'est pas appelée, comme d'autres juridictions internationales, à appliquer directement les principes du droit international général, mais le droit interne de cette organisation », cfr. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, *Mémoires, Plaidoiries et documents*, 1956, *Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requêtes contre l'U.N.E.S.C.O. Avis consultatif du 23 Octobre 1956* (in seguito citato come C.I.J., *Mémoires*, 1956, *Tribunal administratif de l'O.I.T.*) p. 78.

(22) Cfr. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, *Mémoires, Plaidoiries et documents*, *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Avis consultatif du 13 Juillet 1954* (in seguito

Siffatte affermazioni ufficiali degli Stati assumevano un particolare interesse in quanto riconoscevano la situazione giuridica che si era venuta affermando con la istituzione delle organizzazioni internazionali. Queste, infatti, non soltanto trovarono difficile classificazione da parte della dottrina, ma avrebbero potuto anche, nell'esercizio di alcune attività, porsi in conflitto con le norme degli ordinamenti statuali. In concreto, almeno fino ad oggi, non sembra che tale conflitto si sia manifestato in modo da richiamare specificamente l'attenzione degli Stati, forse perchè la materia regolata dalle norme interne delle organizzazioni internazionali è stata prevalentemente quella concernente i rapporti d'impiego dei funzionari, campo nel quale gli Stati non hanno un interesse immediato ad intervenire, anche se il rapporto si svolge sul loro territorio.

Peraltro la continua evoluzione delle organizzazioni internazionali, le quali tendono ad esercitare sempre maggiori attività disciplinate dai regolamenti interni, potrebbe suscitare dei conflitti normativi risvegliando l'attenzione degli Stati particolarmente vigili ad evitare qualsiasi ingerenza nel loro dominio riservato.

Il conflitto tra i due ordinamenti deve essere composto da norme di diritto internazionale, le quali impongono l'obbligo agli Stati di rispettare l'ordinamento interno dell'ente per quanto riguarda l'efficacia delle norme e degli atti, o più generalmente, l'esercizio dei poteri all'ente attribuiti (23). Invero l'attività dell'ente deve in primo luogo essere valutata sul piano internazionale secondo le norme del trattato istitutivo; è questo soltanto che attraverso la creazione di organi appositi permette l'esercizio di determinate attività che possono richiedere anche la emanazione di norme interne per la disciplina del loro esercizio.

---

citata come C.I.J., *Mémoires*, 1954, *Tribunal Administratif des Nations Unies*), pp. 25 sgg., pp. 94 sgg., pp. 122 sgg.

(23) Cfr. in tal senso SERENI, *Diritto internazionale*, II, *Organizzazione internazionale* cit., p. 914.



L'obbligo internazionale per lo Stato contraente è quello di astenersi dal disciplinare attività la cui regolamentazione sia stata commessa all'ente internazionale.

Problema diverso è la determinazione della estensione dell'obbligo degli Stati, quando in concreto, per raggiungere i fini per i quali è stato creato l'ente, occorrono mezzi particolari che non erano stati previsti al momento della stipulazione del trattato istitutivo. In tal caso la dottrina ha fatto ricorso alla nozione di « competenze implicite », cioè a quei poteri che non sono stati espressamente attribuiti alle organizzazioni nel trattato, ma il cui esercizio è necessario per raggiungere i fini istituzionali dell'ente.

Il concetto di competenze implicite sarà esaminato in particolare quando verrà trattato l'argomento delle fonti normative del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite, giacchè la Corte internazionale di giustizia ha fatto espresso riferimento a tali poteri per giustificare la competenza dell'Assemblea generale a costituire un organo giurisdizionale interno (24). In linea generale, peraltro, si può rilevare che attraverso il principio delle competenze implicite possono essere risolti problemi concernenti il possibile conflitto tra gli ordinamenti delle organizzazioni internazionali e quelli degli Stati. Infatti la nozione può essere utilizzata per giustificare l'esistenza di ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali, distinti dal diritto statale, anche quando il tradizionale principio della estraneità agli ordinamenti statuali dei rapporti di diritto pubblico istituitisi in altri ordinamenti si dimostri insufficiente, sia perchè debba considerarsi superato come criterio generale per valutare i rapporti tra ordinamenti giuridici (cfr. Introduzione, cap. III, par. 2), sia perchè sempre più numerose sono le attività esplicate dalle organizzazioni internazionali, la cui natura non è facilmente definibile.

---

(24) Cfr. C. I. J., *Recueil*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 56 .

Inoltre l'esistenza di una norma internazionale la quale sancisca il rispetto dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali ed il cui contenuto si adegua, normalmente, alla effettiva attività esplicata dalle organizzazioni stesse, si armonizza con quel recente indirizzo (25) il quale, superando la contrapposizione tra la teoria monistica e la teoria dualistica dei rapporti tra il diritto interno ed il diritto internazionale, ritrova in quest'ultimo i principi che sanciscono, non solo sul piano strutturale, ma anche sul piano materiale, l'autonomia degli Stati e il loro ordinamento interno. Naturalmente tale principio comporta per gli Stati un complesso di obblighi più estesi di quelli concernenti le organizzazioni internazionali; peraltro da un punto di vista sistematico si addivene al superamento del piano esclusivamente normativo per valutare il problema da un punto di vista strutturale.

Infine non può essere trascurato quell'indirizzo dottrinale (26) il quale, in base all'assunto che sussistono numerosi rapporti di natura indefinibile facenti capo alle organizzazioni internazionali, tende a sottrarre la regolamentazione degli stessi sia al diritto internazionale che a quello statuale, determinando l'applicazione di norme di un *tertium genus* (27). Infatti i pro-

---

(25) Cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 4<sup>a</sup> ed., Palermo, 1963, pp. 47 sgg.; BENTIVOGLIO, *Diritto internazionale pubblico*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. V, pp. 920 sgg.

(26) Cfr. in tal senso JESSUP, *Transnational law* cit., pp. 102 sgg. Per una critica alla impostazione dello JESSUP cfr. BASTID, *De quelques problèmes juridiques posés par le développement des Organisations Internationales*, in *Festschrift für Spiropoulos*, Bonn, 1957, pp. 40 sgg.; per un esame di carattere generale del problema cfr. da ultimo MUSKHAT, *Les caractères généraux du droit international contemporaine*, in *Revue générale de droit int. public*, 1965, pp. 55 sgg.

(27) L'esistenza di questo è stata affermata in specie per i rapporti di concessioni tra Stati e società straniere, cfr. in argomento DAHM, *Völkerrecht*, Stuttgart, I, 1958, p. 1, nota 2; MANN, *The Law governing State Contracts*, in *The British Yearbook of International Law*, 1944, p. 11;



blemi giuridici concernenti le organizzazioni internazionali si considerano interessanti un ambito ben più vasto di quello tradizionale, in quanto verrebbero ad incidere sugli individui, gli Stati, le società ed altri raggruppamenti. Si tratta di rapporti umani di natura eterogenea che importano l'applicazione promiscua di norme di diritto internazionale pubblico, di diritto internazionale privato e di norme statuali, e il cui complesso costituisce la così detta « transnational law » (28). Questa pertanto verrebbe a regolare quelle situazioni giuridiche, facenti capo alle organizzazioni internazionali, che sfuggono alla classificazione tradizionale non più rispondente alle necessità internazionali.

La tesi, per quanto avvincente, non è stata prospettata in modo da superare le difficoltà di carattere dogmatico derivanti dall'attuale struttura della comunità internazionale ove i rapporti che si instaurano tra le organizzazioni internazionali e gli Stati sono regolati dal diritto internazionale (29), mentre quelli

---

Id., *Reflections on a Commercial Law of Nations*, in *The British Yearbook of int. Law*, 1957, p. 20; SERENI, *Gli organismi economici internazionali nell'ordinamento interno degli Stati*, in *Riv. dir. internaz.*, 1958, pp. 529 sgg.; KUNZ, *The Systematic Problem of the Science of International Law*, in *The American Journal of International Law*, 1959, p. 383; JENKS, *The Proper Law cit.*, pp. 133 sgg.; CASSONI, *I contratti di concessione stipulati fra Stati o enti pubblici statali e società commerciali stranieri*, in *Diritto Internazionale*, 1965, I, pp. 235 sgg.

(28) JESSUP, *Transnational Law cit.*, pp. 102 sgg.

(29) Cfr. in tal senso CAPOTORTI, *Sulla competenza a stipulare degli organi di Unioni*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di T. Perassi*, Milano, 1957, I, pp. 284 sgg.; SOCINI, *Gli accordi internazionali delle Organizzazioni intergovernative*, Padova, 1962, pp. 30 sgg. In generale cfr. HUNGDAH-CHIU, *The capacity of International Organisations to conclude Treaties, and the specific legal Aspect of the Treaties so concluded*, the Hague, 1966. È però da ricordare che il CONFORTI (*La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, in *Diritto Internazionale*, 1964, pp. 335 sgg.), ritiene che numerose convenzioni di cooperazione concluse dalle organiz-

concernenti i privati, anche se regolate da norme prescelte in base alla autonomia dei contraenti, devono trovare il fondamento della loro valutazione normativa nel quadro di un sistema giuridico nazionale (30); infine soltanto taluni specifici rapporti trovano la loro regolamentazione in base alle norme prodotte nell'ordinamento interno dell'organizzazione. Indubbiamente però tale indirizzo è un sintomo della presa di coscienza di determinati fenomeni internazionali i quali, ancora frammentari ed isolati, possono determinare l'esigenza di nuove soluzioni non più classificabili secondo gli schemi tradizionali. Il mezzo tecnico-giuridico potrebbe infatti essere proprio quello delle competenze implicite, la cui elasticità di contenuto permette di ampliare l'obbligo assunto dagli Stati con il trattato istitutivo, in modo da giustificare una valutazione di certi rapporti attraverso norme più confacenti alla realtà internazionale.

Naturalmente un mezzo così delicato, che può giungere anche ad incidere, sotto taluni aspetti, sul dominio riservato degli Stati (31), deve essere usato con somma prudenza al fine di evi-

---

zazioni internazionali non abbiano neppure un carattere giuridico, in quanto la loro natura sarebbe quella di « meri programmi, sia pure ad alto livello morale e sociale, come nel caso dell'assistenza tecnica, ma estranei alla norma *pacta sunt servanda* in quanto norma giuridica ». In argomento cfr. anche PARRY, *The treaty making power of the United Nations*, in *The British Yearbook of Int. Law*, 1949, p. 121; QUADRI, *Diritto Internazionale pubblico* cit., p. 463.

(30) In argomento cfr. GIULIANO, *Quelques problèmes en matière de conflits de lois et de juridictions dans la vente commerciale internationale*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1967, pp. 237 sgg. Sul punto specifico riguardante il concetto di « transnational law » cfr. anche SERENI, *Gli organismi economici internazionali* cit., pp. 557 sgg. Secondo il Sereni la regolamentazione dei nuovi fenomeni che si vengono a creare in campo internazionale non dovrebbe indurre all'abbandono degli schemi tradizionali e soprattutto al superamento delle distinzioni tra diritto internazionale e diritti interni, intesi come diritti vigenti tra destinatari diversi.

(31) Il dominio riservato degli Stati deve definirsi innanzitutto in senso negativo ogni qualvolta lo Stato è vincolato da una norma di diritto



tare frizioni che si risolverebbero in una diminuzione del prestigio delle organizzazioni internazionali evidentemente soccombenti in caso di conflitto con gli Stati.

3. — Il numero degli organi giurisdizionali competenti a dirimere le controversie in materia di impiego tra i funzionari e gli enti internazionali, tradizionalmente denominati giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali, è venuto sempre più aumentando in questi ultimi anni.

Prima della seconda guerra mondiale, infatti, si possono ricordare soltanto il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni (T.A.d.S.N.) (32) e il Tribunale amministrativo dell'Istituto internazionale di Agricoltura (33). Successivamente al secondo conflitto mondiale, oltre al Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (T.A.O.I.L.), il quale non è altro che la continuazione del T.A.d.S.N. (34), venne istituito il

---

internazionale; nei limiti in cui opera questa norma cessa la competenza esclusiva degli Stati e viceversa (cfr. MONACO, *Lezioni di Organizzazione internazionale*, I, *Diritto delle Istituzioni Internazionali* cit., p. 36). Ne deriva che proprio attraverso l'interpretazione dell'atto costitutivo dell'ente si determina il limite al dominio riservato degli Stati, giacchè questi sono liberi di disporre delle competenze che non appartengono all'ente secondo la sua costituzione.

(32) Lo statuto del T.A.d.S.N. fu adottato dall'Assemblea il 26-9-1927 (cfr. il testo pubblicato in *Journal du droit int.*, vol. 77, 1950, p. 346); il regolamento venne approvato dal Tribunale stesso il 2-2-1928 (cfr. testo in *Journal du droit int.*, vol. 77, 1950, p. 352). Il Tribunale avrebbe dovuto avere la durata di tre anni; alla scadenza l'Assemblea avrebbe dovuto decidere la sua soppressione ovvero la continuazione. Nel 1931 l'Assemblea giudicò i risultati soddisfacenti e diede un carattere definitivo al Tribunale che ebbe competenza a giudicare sui ricorsi dei funzionari della S.d.N. e dell'O.I.L.

(33) Lo statuto del Tribunale amministrativo dell'Istituto Internazionale di Agricoltura fu adottato dall'Assemblea il 17-10-1932 e rimase in vigore sintanto che l'Istituto non venne sostituito dalla F.A.O.

(34) Con la risoluzione adottata dall'Assemblea della Società delle Na-

Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite (T.A.N.U.) (35), la Commissione di ricorso dell'O.E.C.E., ora O.C.S.E. (36), il Tribunale amministrativo dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) (37), e la Commissione di ricorso del Consiglio d'Europa (38).

---

zioni il 18-4-1946 il Tribunale amministrativo della Società stessa venne trasformato nel Tribunale amministrativo dell'O.I.L. Lo statuto del Tribunale venne adottato dalla conferenza internazionale del lavoro il 9-10-1946 e il 10-7-1947; fu emendato dalla conferenza stessa il 29-6-1949 (cfr. testo in *Revue générale de droit int. public*, 1954, p. 305). Il regolamento venne approvato dal Tribunale stesso il 22-2-1947 e fu emendato il 10-8-1953 e l'11-7-1957 (la versione del 1953 è stata pubblicata nello *Archiv des Völkerrechts*, vol. VII, 1958-59, p. 179).

(35) Lo statuto del T.A.N.U. è stato adottato dall'Assemblea generale il 24-11-1949 ed emendato il 9-12-1953 e l'8-11-1955. Il regolamento venne approvato dal Tribunale stesso il 7-6-1950 ed emendato il 20-12-1951, il 9-12-1954, il 30-11-1955, il 4-12-1958 e il 14-9-1962 (cfr. testo dello statuto e regolamento pubblicato in *AT./11/Rev. 2*).

(36) Lo statuto della Commissione di ricorso dell'O.C.S.E. venne emanato dal Segretario generale dell'O.E.C.E. il 18-1-1950 (cfr. testo in *Journal du droit int.*, vol. 77, 1950, p. 368) ai sensi dell'art. 19 (ora art. 16) dello statuto del personale. Il regolamento di procedura è stato emanato dalla Commissione stessa in data 20-12-1962.

(37) Il Tribunale amministrativo dell'Istituto Internazionale per l'unificazione del diritto privato è previsto negli artt. 4 e 7 *bis*, adottati il 18-1-1951, dello statuto organico (pubblicato in *G.U.* del 5-6-1957 n. 141). Il regolamento del Tribunale è stato approvato nella I sessione tenuta dal Tribunale il 10-4-1958 (giorno dell'insediamento).

(38) La Commissione di ricorso del Consiglio d'Europa è stata istituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel corso della riunione tenutasi dal 5 al 9 novembre 1965. In tale riunione venne pure modificato l'art. 25 dello statuto del personale (il nuovo testo è riprodotto nell'*Annuaire français de droit int.*, 1965, p. 380), il quale nella sua versione del 1949 stabiliva che le controversie tra l'Organizzazione e i funzionari dovevano essere sottoposte ad una Commissione d'arbitrato, la cui natura giurisdizionale era controversa (cfr. al proposito il V° Rapporto del *Comité Consultatif de la fonction publique européenne* — pubblicato dal Consi-



Particolari competenze in materia di rapporti d'impiego sono pure attribuite alla Corte internazionale di giustizia, in quanto sia investita dei ricorsi del personale di cancelleria (39), ed alla Corte di giustizia delle Comunità Europee, cui possono ricorrere i funzionari delle Comunità.

La Corte internazionale di giustizia, però, è funzionalmente un organo giurisdizionale che giudica sulle controversie tra Stati in base al diritto internazionale; le sue sentenze costituiscono situazioni di diritti soggettivi in capo a soggetti internazionali. Essa agisce quindi nella sfera del diritto internazionale e non in quella del diritto interno delle organizzazioni internazionali (40). La speciale e limitatissima competenza in materia di rapporti d'impiego del personale di cancelleria non può porre in dubbio la natura di Tribunale internazionale della Corte (41), la quale,

---

glio d'Europa, Segretariato Generale, Strasbourg, 15 aprile 1962, doc. n. 1, p. 140 — ove il Consiglio d'Europa era ricompreso tra le organizzazioni prive di un organo giurisdizionale).

(39) Cfr. art. 17 dello statuto del personale (*I.C.J. Yearbook* 1946-47, p. 68). Il ROSENNE (*The International Court of Justice*, Leyden, 1957, p. 201) ritiene che la Corte può decidere essa stessa i ricorsi, ovvero « may remit it either to a Chamber, or to the United Nations, or I.L.O. Administrative Tribunal ».

(40) La Corte internazionale di giustizia nel suo parere del 23 ottobre 1956 (*C.I.J.*, *Recueil*, 1956, *Tribunal Administratif de l'O.I.T.*, p. 97) insiste sulla differenza tra le controversie che le sono sottoposte, le quali riguardano gli Stati, e quelle sottoposte al T.A.O.I.L., che concernono le domande di un funzionario verso una organizzazione internazionale.

(41) È noto peraltro che la nozione di Tribunale internazionale non è affatto pacifica in dottrina; al riguardo cfr. CAVARÉ, *La notion de juridiction internationale*, in *Annuaire français de droit int.*, 1956, pp. 496 sgg.; DELBEZ, *Les principes généraux du contentieux international*, Paris, 1962, pp. 44 sgg.; HALLER, *Völkerrechtliche Schiedsinstanzen für Einzelpersonen und ihr Verhältnis zur innerstaatlichen Gerichtsbarkeit*, 1962, pp. 12 sgg.; MÜNCH, *Das Individuum vor der internationalen Gerichtsbarkeit, Gegenwärtige Praxis*, in *Deutsche Landesreferate zum VI Internationalen Kon-*

inoltre, non è neppure pacifico che espliciti una vera e propria attività giurisdizionale quando è investita dei ricorsi proposti da tale personale (42).

Un discorso diverso deve essere fatto per la Corte di giustizia delle Comunità Europee. Essa è bensì un organo giurisdizionale interno delle Comunità, ma il suo campo d'azione è estremamente più vasto di quello di regola attribuito ai Tribunali amministrativi delle organizzazioni internazionali. La Corte di giustizia delle Comunità Europee, infatti, investe ogni aspetto della vita delle organizzazioni, avendo anche disparate competenze che vanno dalla cognizione delle controversie tra gli Stati membri, alla competenza sui ricorsi di annullamento contro gli atti comunitari, alla competenza in materia di responsabilità extra contrattuale, ed altre ancora. Inoltre si ritiene che in alcuni casi la Corte non agisca nell'ambito dell'ordinamento delle Comunità, potendosi anche porre come organo giurisdizionale interno degli Stati membri (43).

---

*gress für Rechtsvergleichung*, 1962, pp. 417 sgg.; CASSESE, *Il diritto interno nel processo internazionale*, Padova, 1962, pp. 18 sgg.

(42) Il BEDJAOUTI (*Fonction publique* cit., p. 432) rileva che tali ricorsi dei funzionari ricordano quelli che venivano inoltrati all'organo superiore della organizzazione, come si verificava ad esempio nella Società delle Nazioni e nell'O.I.L. prima della istituzione del Tribunale amministrativo. La Corte internazionale di giustizia, però, è un organo giurisdizionale internazionale che dà maggiori garanzie di imparzialità ai funzionari. Occorre inoltre ricordare che il personale di cancelleria può proporre un ricorso amministrativo davanti al Presidente della Corte. Non si può in questo caso parlare di ricorso gerarchico, giacchè il Presidente non è il superiore gerarchico del Cancelliere che è nominato dalla Corte, nè di ricorso giurisdizionale, poichè il Presidente non è investito della funzione giurisdizionale che è esercitata collettivamente dalla Corte. Non è inoltre — sempre secondo il Bedjaoui — un ricorso in via graziosa il quale è fatto normalmente all'autore della decisione contestata. Cfr. in argomento DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., pp. 473 sgg.

(43) Notoriamente in tal senso MORELLI, *La Corte di giustizia delle Comunità Europee come giudice interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1958, pp. 3 sgg.;



Infine è bene ricordare che il trattato istitutivo della C.E.C.A. non contiene alcuna norma la quale attribuisca alla Corte giurisdizione esclusiva in materia di rapporto d'impiego dei funzionari. In concreto la Corte utilizzava la disposizione dell'art. 42 del Trattato che prevede l'attribuzione della competenza alla Corte stessa in forza di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dalla comunità o per suo conto. Siffatta competenza venne attribuita inizialmente in virtù di contratti stipulati con i funzionari, più tardi sulla base di una disposizione esplicita dello statuto dei funzionari.

Soltanto nel trattato della Comunità Economica Europea e dell'Euratom viene attribuita, mediante una norma espressa (44), competenza esclusiva alla Corte sulle controversie d'impiego. Tale funzione, peraltro, è decisamente secondaria, se non quantitativamente, almeno qualitativamente, in paragone a quella esercitata dalla Corte in altri campi.

4. — In realtà la nozione di giurisdizione amministrativa delle organizzazioni internazionali è, sotto certi aspetti, ambigua (45). Essa infatti aveva un preciso significato quando i desti-

---

MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Milano, 1960, pp. 5 sgg. In senso contrario cfr. VITTA, *L'integrazione europea*, Milano, 1962, p. 213.

(44) Cfr. artt. 179 C.E.E. e 152 Euratom.

(45) A questo proposito è stato giustamente rilevato (cfr. TIZZANO, *Commentario al Trattato istitutivo delle Comunità Economiche Europee*, a cura di Quadri, Monaco, Trabucchi, III, Milano, 1965, p. 1195) che alle giurisdizioni internazionali non si possono adattare le categorie ben note del diritto interno, ove è possibile distinguere tra giurisdizione civile, amministrativa, costituzionale ecc. La questione è stata studiata in specie per la Corte di giustizia delle Comunità Europee, la cui funzione giurisdizionale si concreta in una gamma molto vasta di attività. Cfr. al riguardo VITTA, *L'integrazione Europea* cit., pp. 187 sgg.; MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità Europee* cit., pp. 73 sgg.; VALENTI, *La tutela degli*

natari delle norme interne delle organizzazioni, che potevano ricorrere contro determinate decisioni amministrative dell'ente ritenute lesive del loro stato giuridico, erano esclusivamente i funzionari o loro aventi causa. In tal modo il termine « giurisdizione amministrativa » voleva significare un organo giurisdizionale che esercitava funzioni analoghe a quelle attribuite ai giudici interni aventi competenza esclusiva in materia di pubblico impiego. Peraltro, con la istituzione prima della C.E.C.A. e successivamente della Comunità Economica Europea, le norme comunitarie si indirizzano a numerosi altri soggetti i quali possono ricorrere in via giurisdizionale contro le decisioni degli organi comunitari; la nozione di giurisdizione amministrativa può assumere pertanto un significato ben più ampio nel quadro delle Comunità Europee ove la Corte di giustizia esercita una funzione di giurisdizione amministrativa su materie che esulano dal rapporto di impiego. D'altro canto ad alcuni Tribunali amministrativi delle organizzazioni internazionali, sorti per la tutela dei rapporti d'impiego dei funzionari, è stata attribuita una competenza anche in materia contrattuale.

Le competenze della Corte di giustizia delle Comunità Europee sono troppo note perchè occorra qui ricordarle (46); è in-

---

*interessi nelle Comunità Europee* cit., pp. 56 sgg.; DURANTE, *La Corte di giustizia della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. internaz.*, 1953, pp. 143 sgg.; SPERDUTI, *La C.E.C.A. ente sopranazionale*, Padova, 1960, pp. 66 sgg.

(46) Per un esame delle diverse competenze della Corte e delle relative controversie che possono introdursi dinanzi a tale organo, cfr. tra gli altri: MONACO, *Osservazioni sulla giurisdizione della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1959, pp. 1420 sgg.; IDEM, *Caratteri istituzionali della C.E.E.*, in *Riv. dir. internaz.*, 1958, p. 37; MIGLIAZZA, *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1958, pp. 54 sgg.; PINAY, *La Cour de justice des Communautés Européennes*, in *Revue du Marché Commun*, 1958-59, pp. 138 sgg.; DAIG, *Die Gerichtsbarkeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft*, in *Archiv des öffentlichen Recht*,



vece interessante richiamare la competenza del T.A.O.I.L. (47), e del Tribunale amministrativo dell'Istituto internazionale per la unificazione del diritto privato (48), sulla controversie che derivano dai rapporti contrattuali tra l'ente ed un terzo, a condizione che nel contratto vi sia una esplicita clausola attributiva di tale competenza (49). In tali casi il Tribunale dell'ente non solo non esercita più la propria giurisdizione in materia di rapporto d'impiego, ma anche funzionalmente si trasforma da giudice amministrativo in organo giudicante in materia contrattuale. Sia che in tali circostanze i Tribunali agiscano come organi arbitrali, sia che mantengano la loro natura di veri e propri organi giurisdizionali, la situazione non muta; ad essi è attribuita una duplice competenza attraverso l'esercizio di funzioni il cui complesso

---

1958, pp. 132 sgg.; MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità Europee* cit., pp. 41 sgg.; IDEM, *Su alcuni caratteri della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Riv. dir. internaz.*, 1960, pp. 229 sgg.; MORELLI, *La Corte di giustizia delle Comunità Europee* cit., pp. 3 sgg.; CASSONI, *I problemi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, in *Diritto internazionale*, 1959, pp. 428 sgg.; DONNER, *The Court of Justice of the European Communities*, in *International and Comparative Law Quarterly, Supplementary Publication*, n. 1, 1961, pp. 66 sgg.; TIZZANO, in *Commentario al Trattato istitutivo* cit., III, pp. 1186 sgg.

(47) cfr. art. 2 par. IV dello statuto del T.A.O.I.L.

(48) Cfr. art. 7 *bis* dello statuto organico dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, adottato con risoluzione dell'Assemblea generale il 18-1-1952, il cui significato è stato chiarito attraverso un'altra risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 30-4-1953.

(49) In questa sede può anche essere ricordato il caso della Commissione di ricorso dell'O.E.C.E. (ora O.C.S.E.) di fronte alla quale, in forza di una risoluzione del Consiglio del 29 aprile 1959, furono portate controverse intercorrenti fra salariati (ricercatori, personale tecnico e ausiliario, operai) e alcune imprese comuni. Al riguardo cfr. MARAZZI, *Il diritto internazionale privato delle organizzazioni internazionali*, Torino, 1967, p. 18, secondo il quale i rapporti di lavoro sottoposti alla Commissione erano regolati da norme di diritto privato di uno degli stati membri.

sfugge alle categorie in cui sono normalmente suddivise le attività degli organi giurisdizionali statuali (50).

Invero la competenza in materia contrattuale attribuita a tali Tribunali pone il problema di determinare la legge applicabile al contratto. Le soluzioni prospettate in dottrina sono principalmente tre: la prima ritiene applicabile il diritto internazionale pattizio, eventualmente integrato dai principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili (51); la seconda il diritto dello Stato ove ha sede l'organizzazione o dove si svolge il rapporto (52); la terza infine il diritto interno dell'organizzazione (53). La questione presenta punti particolarmente complessi, la cui valutazione esorbita dai limiti della presente ricerca. Sta di fatto però che, indipendentemente dalla validità degli argomenti prospettati a favore e contro le varie soluzioni, non è pacifico che in materia contrattuale i Tribunali amministrativi applichino esclusivamente le norme interne della Organizzazione. Anche da questo punto di vista, quindi, è difficile trovare un criterio in base al quale venga definita dogmaticamente la no-

---

(50) Secondo il MIGLIAZZA (*I rapporti fra il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro e la Corte internazionale di giustizia*, in *Comunicazioni e studi*, 1956, pp. 264 sgg.), tra i Tribunali amministrativi dell'O.I.L. e delle Nazioni Unite, da un lato, e i Tribunali amministrativi statuali (modellati sull'esempio del Conseil d'Etat francese) d'altro lato, sussistono profonde e sostanziali differenze anche di carattere strutturale. Maggiori analogie vi sarebbero invece con « quegli organismi di tipo arbitrale in materia di controversie di lavoro i quali debbono applicare in gran parte norme poste in accordi collettivi ».

(51) Cfr. JENKS, *The Proper Law* cit., p. 150.

(52) Cfr. GROSSHENS, *Les marchés passés par les Organisations Internationales*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1956, pp. 764 sgg. Al riguardo cfr. MARAZZI, *Osservazioni sul diritto internazionale privato delle Organizzazioni Internazionali*, in *Studi Urbinati*, XXXI, 1962-63, p. 224.

(53) Cfr. CAHIER, *Etude des accords de siège* cit., p. 247; SERENI, *Gli organismi economici internazionali* cit., p. 536.



zione di giurisdizione amministrativa delle organizzazioni internazionali.

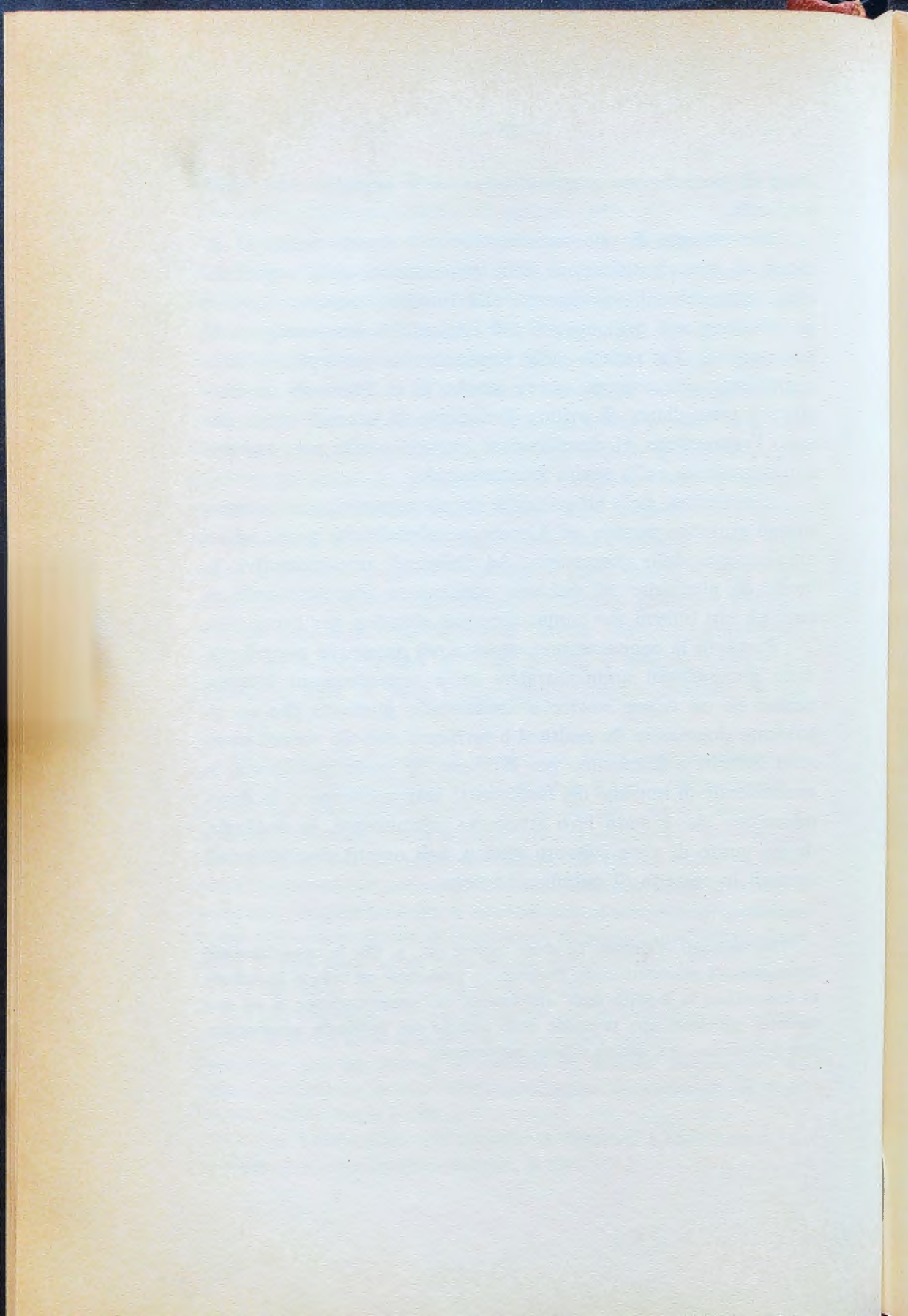
Alla stregua di tale considerazione si rimane perplessi dinanzi ad una classificazione delle giurisdizioni delle organizzazioni internazionali in relazione alla funzione esercitata ovvero in relazione agli ordinamenti nel cui ambito esse svolgono la loro attività. La varietà delle funzioni e la molteplicità delle competenze che possono essere attribuite ai Tribunali amministrativi consigliano di evitare l'adozione di schemi rigidi che sono l'espressione di classificazioni statuali e che non trovano corrispondenza nella realtà internazionale.

L'evoluzione delle attività delle singole organizzazioni internazionali potrebbe portare, ed è anche auspicabile che porti, ad un ampliamento delle competenze dei Tribunali amministrativi, in modo da attribuire ad essi una competenza giurisdizionale su tutti gli atti interni che hanno rilevanza giuridica per l'ente (54).

Pertanto la enumerazione, esposta nel paragrafo precedente, delle giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali ha un valore storico e tradizionale, piuttosto che un significato dogmatico. In realtà si è verificato che tali organi siano stati istituiti e funzionino per dirimere, in modo prevalente, le controversie di impiego dei funzionari; essi mantengono la denominazione che è stata loro attribuita inizialmente, in analogia, da un punto di vista soltanto storico, agli organi giurisdizionali statuali in materia di pubblico impiego.

---

(54) Secondo il CAHIER, *Le droit interne* cit., p. 588, le organizzazioni internazionali avrebbero tutto l'interesse a possedere un organo incaricato di controllare la legalità degli atti interni dell'organizzazione; a tal fine sarebbe sufficiente una revisione dello statuto del Tribunale amministrativo per attribuire a questo siffatta competenza.





---

## CAPITOLO II

### **L'evoluzione del pensiero giuridico in relazione al problema della tutela giurisdizionale dei diritti dei funzionari delle organizzazioni internazionali.**

SOMMARIO: 1 - L'esistenza di un contenzioso per i rapporti d'impiego dei funzionari considerata come un indice di ordinamento giuridico più progredito. Rapporti con la necessità di una pronta ed efficiente amministrazione. 2 - La necessità di istituire un Tribunale amministrativo delle organizzazioni internazionali considerata in modo differente a seconda della natura originaria o derivata dell'ordinamento interno dell'organizzazione. 3 - Critica alla teoria secondo cui il carattere autoritario delle organizzazioni internazionali impedisce la istituzione di Tribunali amministrativi. 4 - Vantaggi concreti derivanti dalla istituzione di un organo giurisdizionale interno delle organizzazioni internazionali in relazione ai fini internazionali delle organizzazioni stesse.

1. — Il riconoscimento di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali non ha avuto come conseguenza immediata la creazione di organi giurisdizionali amministrativi interni: assume quindi un certo interesse accennare brevemente alla evoluzione del pensiero giuridico il quale, partendo dalla opinione che l'autorità giudiziaria statale sia competente a giudicare sulle controversie derivanti dai rapporti d'impiego dei funzionari internazionali, attraverso una sempre maggior elaborazione del concetto di ordinamento interno delle organizzazioni internazionali, è giunto ad escludere qualsiasi ingerenza degli organi giudiziari statuali sui rapporti che intercorrono tra i fun-

zionari e l'ente, dimostrandosi infine nettamente favorevole alla istituzione dei Tribunali amministrativi interni delle organizzazioni internazionali.

Da un punto di vista dogmatico, infatti, il riconoscimento di un ordinamento distinto dal diritto statuale e da quello internazionale non determina necessariamente l'obbligo di istituire una garanzia giurisdizionale per coloro che sono destinatari delle norme interne di esso; anzi il primo autore (1), il quale accertò l'esistenza di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali, ritenne che l'autorità giudiziaria dello Stato ove ha sede l'ente fosse competente a giudicare sulle controversie concernenti l'applicazione delle norme interne dell'ente stesso. Lo Stato della sede, però, non sarebbe titolare di un diritto derivante dalla situazione territoriale dell'unione, ma la competenza giurisdizionale su tali rapporti dovrebbe considerarsi attribuita in via presuntiva dagli Stati firmatari dell'accordo istitutivo dell'ente; in ogni caso quindi è ammessa la prova di una volontà contraria.

Successivamente, in un fondamentale studio sul rapporto di impiego nella Società delle Nazioni (2), siffatta posizione venne superata sul presupposto che i funzionari non possono ricorrere ad organi giurisdizionali statuali in genere (3), non solo per la natura pubblicistica del rapporto d'impiego, ma anche perchè nell'ordinamento giuridico della Società delle Nazioni non si sarebbero potuti configurare dei « diritti soggettivi in senso proprio a favore di coloro cui si riferisce lo statuto del personale » (4).

Invero tale circostanza, unitamente alla convinzione che un più stretto vincolo di subordinazione all'autorità del capo della

---

(1) FUSINATO, *La personalità giuridica* cit., p. 154.

(2) BORSI, *I rapporti di impiego* cit., pp. 261 sgg.

(3) In un solo caso il BORSI ammette che la Società delle Nazioni potrebbe convenire od essere convenuta dai suoi impiegati o ex impiegati dinanzi all'autorità giudiziaria statale: quando anche la parte convenuta abbia riconosciuto la violazione contrattuale o statutaria perpetrata, ma si rifiuti di versare l'indennizzo (cfr. *op. cit.* p. 295).

(4) Cfr. BORSI, *I rapporti di impiego* cit., p. 290.



amministrazione avrebbe potuto sopperire al difetto della comune nazionalità del personale, indusse la stessa dottrina a considerare inopportuna la istituzione di un organo giurisdizionale interno per la tutela del rapporto d'impiego dei funzionari.

Peraltro i termini in cui era stata posta la questione presentavano una nuova e moderna visione del problema, preannunciando il dualismo, puntualizzato successivamente in specie dalla dottrina anglosassone (5), tra il rispetto dovuto ai diritti del personale e la preoccupazione di assicurare una efficiente azione amministrativa alla organizzazione.

La Società delle Nazioni, la quale per prima dovette affrontare in termini generali il problema, comprese l'importanza di istituire una garanzia giurisdizionale dei diritti dei funzionari in modo da assicurare la stabilità della funzione pubblica internazionale e mettere così fine al sentimento troppo naturale di insicurezza che avrebbe rischiato di diminuire il rendimento del personale (6). Infatti, nè le commissioni consultive paritarie, nè il ricorso alla protezione diplomatica ovvero la creazione di collegi con particolari poteri (7), si sono dimostrati sufficienti per assicurare il funzionamento regolare al Segretariato: si dovette

---

(5) Cfr. JENKS, *The Proper Law* cit., pp. 128 sgg.; CARLSTON, *International Administrative Law. A Venture in Legal Theory*, in *Journal of public law*, 1959, pp. 334 sgg., secondo il quale le regole di diritto amministrativo internazionale rappresentano un compromesso tra i valori dell'organizzazione e quelli degli individui che partecipano al funzionamento quotidiano del Segretariato.

(6) In tal senso cfr. *Rapporto della IV Commissione, Sottocommissione dell'Assemblea della Società delle Nazioni*, 17-12-1920, riunione plenaria n. 600 (1921).

(7) Come ad esempio il Collegio composto da tre persone designate dal Presidente del Consiglio della Società delle Nazioni per risolvere il caso Monod, a seguito della richiesta effettuata da una Commissione di controllo. Il Consiglio adottò le conclusioni del Collegio arbitrale (cfr. S.D.N., *Journal officiel*, anno VII n. 10, *Procès verbal de la 35ème Session du Conseil*, 1441-1442).

così ricorrere alla creazione di un organo giurisdizionale permanente attraverso la istituzione nel 1927 del Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni (8).

Questo precedente agevolò notevolmente il compito della dottrina e della giurisprudenza per comprendere il fenomeno e classificarlo in base ai nuovi principi che si venivano sviluppando nella realtà internazionale.

È invero merito della giurisprudenza italiana (9) aver affrontato il problema in termini chiari, affermando l'esistenza di un ordinamento particolare dell'Istituto internazionale di agricoltura, ordinamento sufficiente a sè stesso sia nelle sue norme sostanziali che in quelle che disciplinano la realizzazione *coattiva* del rapporto d'impiego. Le eventuali lacune non si possono colmare arbitrariamente anche se la mancanza di una organizzazione giurisdizionale dimostra che l'ordinamento particolare non si era ancora adeguato a quello più evoluto della Società delle Nazioni ove un organo del genere era stato istituito. Pertanto l'unica tutela dei funzionari erano i ricorsi amministrativi interni previsti dai regolamenti, dovendosi escludere in ogni modo l'intervento di una sovranità esterna per esercitarvi il suo potere di giurisdizione.

L'affermazione che l'istituzione di un contenzioso per i rapporti d'impiego dei funzionari è indice di un ordinamento più progredito sembra già adombrare alcuni interessanti sviluppi della giurisprudenza internazionale sui motivi che giustificano la istituzione di organi giurisdizionali interni delle organizzazioni internazionali. Invero il ricorso alla nozione di competenze implicite, che la Corte internazionale di giustizia sembra aver mutuato dall'ordinamento costituzionale statunitense per giustificare

---

(8) Cfr. LANGROD, *La fonction publique internationale*, Leyden, 1963, p. 85.

(9) Cfr. CASS. 13-5-31, in *Foro It.*, 1931, I, 1426, con nota di MORELLI (*L'Istituto Internazionale di Agricoltura e la giurisdizione italiana*).



il potere dell'Assemblea generale dell'O.N.U. di creare un Tribunale amministrativo, in definitiva non è altro che l'accertamento di determinati poteri di cui è titolare ogni ente il quale voglia esercitare nel miglior modo possibile, attraverso un ordinamento sempre più perfezionato, i suoi fini istituzionali. Naturalmente il fenomeno è valutato sotto un duplice profilo: interno, nel senso di attribuire una garanzia giurisdizionale dei diritti degli impiegati, nel primo caso; internazionale, in relazione alla miglior attuazione delle funzioni istituzionali, secondo la volontà degli Stati membri, nel secondo. Il punto essenziale peraltro è comune: più è progredito ed efficiente un ordinamento, maggior tutela concede ai propri funzionari.

2. — Il principio che l'efficienza amministrativa si trova avvantaggiata proprio dalle garanzie giurisdizionali poste contro l'abuso di autorità da parte dell'amministrazione, però, se è stato accolto e messo in pratica da numerose organizzazioni internazionali, non ha eliminato la divergenza di opinioni in sede teorica, ove si è sostenuto che non vi è nessun principio di diritto positivo che imponga la istituzione di Tribunali amministrativi alle organizzazioni che ne sono prive (10). Infatti la mancanza di una apposita istanza giurisdizionale non sarebbe altro che un segno della insufficienza del sistema giuridico interno delle organizzazioni, che non può essere eliminata senza una espressa norma; in mancanza di questa le garanzie dei funzionari devono essere limitate ad un ricorso in via amministrativa (11).

---

(10) Cfr. in tal senso FERRARI BRAVO, *Le controversie in materia di impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *Riv. dir. internaz.*, 1956, p. 563; QUADRI, *Diritto internazionale cit.*, p. 463.

(11) Attualmente in Europa, secondo i risultati contenuti nel V Rapporto del *Comité Consultatif de la fonction publique européenne cit.*, le organizzazioni prive di un organo giurisdizionale interno sarebbero la N.A.T.O., il Consiglio di Cooperazione Doganale, e la Commissione Centrale per la Navigazione del Reno. Il Consiglio d'Europa, egualmente

Siffatto atteggiamento è comprensibile da parte di coloro i quali valutano la questione sotto il profilo dell'ordinamento interno della organizzazione, accentuandone l'autosufficienza che deriverebbe dalla sua natura originaria ed autonoma (12).

---

citato nel rapporto, deve invece esserne escluso perchè con la modifica dell'art. 25 dello Statuto del personale (avvenuta il 9-4-1965) ha istituito una Commissione di ricorso che ha natura di vero e proprio organo giurisdizionale.

(12) È noto infatti che la dottrina è divisa sulla natura dei rapporti che intercorrono tra l'ordinamento interno delle organizzazioni e il diritto internazionale (cfr. *infra* cap. I, sez. II, par. 1 e 2). Nel senso che gli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali siano, analogamente agli ordinamenti degli Stati, originari, indipendenti ed autonomi dall'ordinamento internazionale cfr. MORELLI, *Appunti sulla Comunità Europea del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. internaz.*, 1954, pp. 3, 10-11; MONACO, *L'autonomia normativa degli enti internazionali cit.*, pp. 142 sgg.; IDEM, *Manuale di diritto pubblico*, Torino, 1960, pp. 500 sgg.; FAVILLI, *Osservazioni sulla posizione degli individui nel diritto internazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1953, p. 22; SERENI, *Diritto Internazionale*, II, *Organizzazione internazionale cit.*, pp. 901 sgg.; MORELLI, *Nozione di diritto internazionale*, Padova, 1963, VI ed., pp. 28 e 256. Il MONACO (*Règle de droit communautaire et règle de droit interne*, in *Festschrift für Riese*, Karlsruhe, 1964, pp. 29 sgg.) con riferimento alle Comunità Europee ritiene che gli ordinamenti di queste non possono considerarsi derivati dall'ordinamento internazionale perchè da una struttura di tipo orizzontale non si può passare ad una struttura di tipo verticale. Già il BARILE (G.) (*I diritti assoluti nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951, pp. 355 sgg.; IDEM, *Tendenze e sviluppi della dottrina italiana di diritto internazionale pubblico (1944-1951)*, in *Comunicazioni e studi* p. 428) riteneva che gli ordinamenti di tipo interindividuale ed autoritario non possono, per la loro diversa struttura, trovarsi in rapporto di derivazione con l'ordinamento internazionale; dello stesso autore, in senso parzialmente differente, cfr. *Sulla struttura delle Comunità Europee*, in *Riv. dir. internaz.*, 1964, p. 22. In argomento cfr. SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale*, Milano, 1950, pp. 47 sgg., 89 sgg.

Per una nuova impostazione del problema, non più limitato all'ordinamento interno, ma esteso a tutto l'ordinamento fondamentale dell'ente



Infatti tale natura determina lo sviluppo dell'ordinamento interno al di fuori del Trattato istitutivo, per modo che il principio che impone la tutela giurisdizionale dello stato giuridico dei funzionari, in mancanza di una norma esplicita nel trattato, dovrebbe essere ritrovato entro il sistema del diritto interno. Da questo punto di vista sembra giustificata quella dottrina la quale non ritiene che la protezione dei funzionari nei confronti dell'ente comporti necessariamente la creazione di un organo giurisdizionale, essendo sufficiente le garanzie di carattere amministrativo.

Peraltro il problema è diverso quando, attraverso una concezione unitaria dei rapporti tra il diritto internazionale e il diritto interno, si ritenga che il secondo derivi dal primo (13).

---

cfr. MONACO, *Lezioni di Organizzazione internazionale*, I, *Diritto delle istituzioni internazionali* cit., pp. 149 sgg.; cfr. anche *infra* cap. I, sez. II, par. 3.

(13) In tal senso cfr. PERASSI, *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, Padova, 1953, pp. 11 sgg.; SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, Milano, 1954, pp. 4 sgg.; UDINA, *Il trattamento tributario dei funzionari internazionali*, in *Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie*, in *Festschrift für Laun*, Hamburg, 1953, p. 280; CAPOTORTI, *Intorno al recente progetto di convenzione sulla procedura arbitrale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1957, p. 220; FERRARI BRAVO, *La prova nel processo internazionale*, Napoli, 1958, p. 30; CANSACCHI, *Le comunità sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1957, p. 1046; BENTIVOGLIO, *Diritto internazionale pubblico* cit., p. 914; BALLADORE PALLIERI, *La personalità cit.*, pp. 20 sgg.; DECLEVA, *Il diritto interno* cit., pp. 79 sgg.; MARAZZI, *Osservazioni sul diritto internazionale privato* cit., pp. 212 sgg.; BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962, p. 62; CASSONI, *L'organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, Milano, 1967, pp. 4 sgg. Particolare interesse riveste il pensiero del QUADRI, il quale, dopo aver configurato gli ordinamenti interni degli enti internazionali come sistemi originari (cfr. *La sudditanza nel diritto internazionale* cit., pp. 70 sgg.), li qualifica poi come ordinamenti internazionali speciali, cioè derivati dall'ordinamento internazionale, ma dotati di proprie caratteristiche che li differenziano dall'ordinamento internazionale generale (cfr.

L'eventuale principio che impone l'istituzione di Tribunali amministrativi ritrova il suo fondamento nell'ordinamento internazionale ove si manifesta l'interesse collettivo degli Stati al migliore funzionamento dell'ente.

3. — Proprio per tale ragione suscita alcune perplessità l'assunto che la mancanza di una ragione teorica cogente per ritenere indispensabile la creazione di organi giurisdizionali interni debba essere desunta dal carattere autoritario delle organizzazioni internazionali, i cui ordinamenti sono informati ad una considerazione prevalente degli interessi internazionali, per il raggiungimento dei quali l'ente è stato creato. E non sembra nemmeno convincente il richiamo alla figura del Re in una supposta monarchia assoluta, il quale accentri anche il potere giurisdizionale e possa avocare a sè la decisione di una controversia, oppure annullare o revocare le decisioni di un Tribunale (14).

In proposito occorre osservare in primo luogo che sussistono notevoli differenze di carattere giuridico e strutturale tra le organizzazioni internazionali e gli Stati dove si è storicamente realizzata la necessità di una tutela giurisdizionale dei funzionari nei confronti della pubblica amministrazione.

La creazione di un organo giurisdizionale per la tutela dei diritti ed interessi dei funzionari fu una delle tappe evolutive della formazione dello Stato di diritto, il quale in tal modo accettava

---

*Diritto internazionale pubblico*, 3° ed., Palermo, 1949, pp. 138 sgg., 2° ed., Palermo, 1956, pp. 165 sgg., nonchè recensione ad ARANGIO-RUIZ, *Rapporti contrattuali tra Stati ed organizzazioni internazionali*, in *La Comunità internazionale*, 1952, pp. 180 sgg.), per giungere infine a riaffermare l'originarietà quale prima manifestazione di un ordinamento a carattere universale (cfr. *Diritto internazionale pubblico*, 3° ed., Palermo, 1960, pp. 187 sgg.; IDEM, 4° ed., Palermo, 1963, p. 192). Il pensiero del QUADRI è stato così puntualizzato dal DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 27.

(14) Secondo quanto ritiene il DECLEVA, *Il diritto interno*, cit., pp. 130 sgg.



di essere vincolato nei rapporti coi suoi dipendenti da un complesso di norme la cui osservanza poteva essere fatta valere giudizialmente (15). Il processo storico attraverso il quale lo Stato assoluto si trasforma in Stato di diritto è del tutto estraneo alle organizzazioni internazionali, le quali al momento stesso del loro sorgere sono vincolate dalle norme del trattato istitutivo e successivamente dalle disposizioni del loro statuto e regolamento. Questi regolano giuridicamente ogni attività dell'ente, sia nel campo internazionale che nel campo interno dell'organizzazione (16). La natura funzionale dell'ente, e la sua struttura interna, per alcuni versi autoritaria, non sembrano essere ragione sufficiente perchè l'organizzazione possa agire in modo puramente discrezionale nei confronti degli individui dipendenti.

L'equiparazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ad un Re delle monarchie assolute (17) il quale accentra in sè il potere giurisdizionale e quindi può avocare a sè qualsiasi decisione eliminando le garanzie giurisdizionali di un giudice indipendente tra le parti, sembra esasperare il carattere autoritario che è insito nella natura funzionale dell'ente. L'attività di funzione, anche se proprio per la sua origine storica e la sua configurazione giuridica tradizionale si manifesta con determinati caratteri autoritari in una posizione di supremazia nei confronti dei privati, è pur sempre vincolata strettamente dalle norme dell'ordinamento giuridico in cui viene esercitata l'attività (18). Anzi

---

(15) Cfr. in tal senso MIGLIAZZA, *I rapporti fra il Tribunale amministrativo cit.*, p. 268.

(16) Ritiene infatti il MONACO (*Lezioni di Organizzazione internazionale, I, Diritto delle Istituzioni Internazionali cit.*, p. 140) che come ogni altra attività che si muove nei confini di un ordinamento giuridico, anche l'attività esecutiva è subordinata alle norme dell'ordinamento medesimo.

(17) Cfr. DECLEVA, *Il diritto interno cit.*, p. 133.

(18) Cfr. REUTER (cfr. *Exposé oral de M. le Professeur Reuter à la séance publique du 11 Juin 1954, après midi*, in *C.I.J.*, *Mémoires*, 1954, *Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 337), ritiene che il

i caratteri autoritari sono desunti dalla regolamentazione giuridica posta a garanzia di determinate attività, che per la loro stessa natura assumono un valore superiore alle attività strettamente privatistiche. Ciò però non significa che il rapporto di supremazia che lo Stato esplica entrando in rapporti giuridici coi singoli cittadini non sia sottoposto a determinate norme ed alla tutela giurisdizionale dei diritti che scaturiscono dalle stesse.

Allo stesso modo i poteri discrezionali di cui in alcuni campi il Segretario generale delle Nazioni Unite è investito nei riguardi del personale, ed in particolare, dopo la riforma del 1953 (19), in materia di licenziamento, trovano la loro giustificazione giuridica in espresse norme contenute nello statuto del Tribunale amministrativo. Non è che il Segretario possa atteggiarsi, nella regolamentazione del rapporto d'impiego dei funzionari, in modo assolutamente discrezionale; ogni suo potere, anche di supremazia, è regolato da determinate norme giuridiche alla cui osservanza esso è vincolato.

Gli Stati, inoltre, istituendo l'organizzazione, hanno inteso che questa raggiunga il fine per il quale è stata creata, nel modo più efficiente. È stato autorevolmente rilevato (20) che le norme regolamentari presentano un interesse internazionale per nulla minore di quelle contenute nei trattati e negli atti internazionali riguardanti l'ente. Gli Stati hanno un interesse specifico ad assicurare ai funzionari vantaggi e garanzie sufficienti per ottenere

---

principio secondo cui nessuna sovranità è vincolata dal diritto viene ormai respinto da tempo e sarebbe quindi paradossale che fosse rivendicata da una organizzazione internazionale.

Acutamente rileva il MIGLIAZZA, (*I rapporti fra il Tribunale amministrativo* cit., p. 268) che una concezione dello Stato assolutistico non è affatto incompatibile con la teoria della autolimitazione dello Stato, tant'è vero che in epoca fascista quest'ultima teoria trovò tenaci assertori.

(19) Cfr. in argomento BEDJAOUT, *Fonction publique* cit., pp. 352 sgg.

(20) Cfr. BALLADORE PALLIERI, *La personalità* cit., p. 27; IDEM, *Diritto internazionale pubblico* cit., p. 63.



un buon reclutamento del personale; le esigenze di ordine di buon funzionamento dell'organizzazione importano che i funzionari non siano trattati in un modo o in un altro secondo il puro arbitrio, ma che possano essere tutelati da un organo giurisdizionale autonomo.

4. — Le garanzie giurisdizionali dei funzionari, inoltre, assumono una importanza ancora maggiore in quelle organizzazioni, quali le Nazioni Unite, altamente politicizzate e quindi maggiormente soggette alle influenze nazionali di carattere politico. Le pressioni che i governi, per molteplici motivi, possono esercitare sul Segretario generale al fine di sostituire o trasferire i funzionari, trovano una remora nella tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei funzionari disciplinati dai relativi statuti. La crisi delle Nazioni Unite del 1953 (21), che ebbe la sua causa nell'ingerenza che il governo degli Stati Uniti, sotto la influenza momentanea di alcune correnti politiche estremiste, volle esercitare sulla nomina e sul licenziamento dei funzionari, fu superata anche grazie al fermo atteggiamento assunto dal Tribunale amministrativo. Questo, riaffermando il valore autonomo della funzione pubblica internazionale, ebbe l'indubbio pregio di contrapporsi alle influenze di uno Stato membro che, se esercitate con successo, avrebbero minato l'indipendenza dell'organizzazione, frustrando così i fini per i quali essa era sorta.

In definitiva sembra di poter affermare che gli Stati hanno un interesse internazionale all'ordinato funzionamento dell'organizzazione. Quando questo interesse generale si tramuti in un

---

(21) In argomento cfr. BEER, *The United Nations Secretariat crisis*, in *Swiss Review of World Affairs*, 1953, marzo, pp. 9 sgg.; —, *Idéologies nationales et fonction publique internationale*, in *Journal du droit international*, 1954, pp. 276 sgg.; MODEROW, *Observations sur l'affaire des fonctionnaires congédiés par le Secrétaire général à la demande du Gouvernement des Etats Unies*, in *Politique étrangère*, 1954, pp. 501 sgg.; BEDJAOUTI, *Fonction publique cit.*, pp. 576 sgg.

concreto obbligo giuridico per le organizzazioni di istituire un Tribunale amministrativo interno è difficile dirsi. La situazione va analizzata caso per caso a seconda dell'effettiva importanza che assume l'esistenza di un organo giurisdizionale per il miglior funzionamento dell'organizzazione.

Occorre infatti valutare l'interesse degli Stati in relazione alla necessità che l'organizzazione goda di un certo grado di indipendenza per raggiungere i fini per i quali è stata istituita. Tale indipendenza trova la sua prima garanzia nell'esistenza di un ordinamento giuridico interno, distinto da quello statale, ed in particolare da quello dello Stato sul cui territorio si trova la sede dell'organizzazione. La delicatezza dei compiti affidati all'organizzazione, inoltre, può imporre anche la tutela giurisdizionale dei diritti dei funzionari in modo da eliminare ogni influenza nazionale, e garantire la libera esplicazione della funzione pubblica internazionale a cui sono stati preposti i funzionari stessi. Così, ad esempio, scarsa importanza assumeva per gli Stati membri una regolamentazione indipendente dello stato giuridico dei funzionari degli uffici internazionali previsti dalle unioni internazionali amministrative istituite alla fine del secolo scorso, in considerazione dell'attività meramente tecnica esplicata dagli uffici stessi. Pertanto, nel provvedere alla istituzione di siffatti uffici, definiti come « organi centrali permanenti » delle unioni, la convenzione internazionale disponeva che essi erano posti sotto la direzione e la sorveglianza e sotto l'alta autorità di uno degli Stati contraenti, il quale doveva organizzare l'ufficio secondo quanto era disposto nell'accordo di unione. Invero, almeno secondo la dottrina prevalente (22), il rapporto d'impiego era regolato dalle norme vigenti nello Stato disposto ad organizzare l'ufficio, nè si riteneva esistesse un ordinamento giuridico indipendente distinto da quello dello Stato nel cui territorio aveva

---

(22) Cfr. DECLEVA, *Il diritto interno* cit., p. 26; RAPISARDI MIRABELLI, *Il diritto internazionale amministrativo* cit., p. 276.

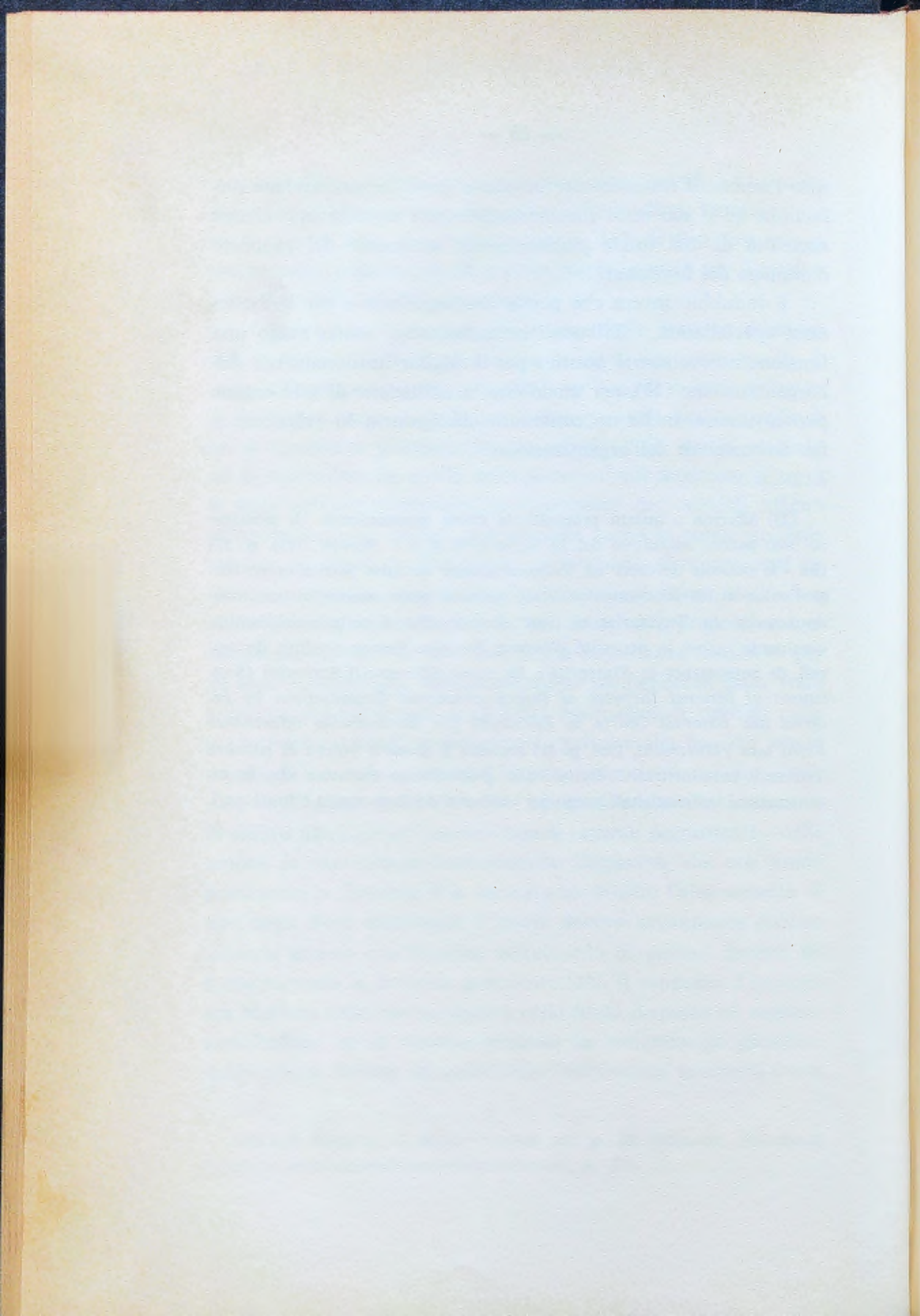


sede l'unione. Evidentemente in questo caso l'organizzazione dell'unione ed il suo retto funzionamento non importavano alcuna necessità di una tutela giurisdizionale autonoma del rapporto d'impiego dei funzionari.

È indubbio invece che per le Nazioni Unite e per le Istituzioni specializzate, i Tribunali amministrativi hanno avuto una funzione notevolmente positiva per il miglior funzionamento dell'organizzazione (23), per modo che la istituzione di tale organo può assumere anche un contenuto obbligatorio in relazione ai fini istituzionali dell'organizzazione.

---

(23) Afferma a questo proposito la Corte internazionale di giustizia nel suo parere consultivo del 13 luglio 1954 (*C.I.J. Recueil*, 1954, p. 57) che « le pouvoir de créer un Tribunal chargé de faire justice entre l'organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». In senso differente il SEYERSTED (*Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organisations by Internal and External Courts*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1964, p. 21) secondo il quale il potere di istituire Tribunali amministrativi deriva dalla giurisdizione esclusiva che le organizzazioni internazionali hanno nei confronti dei loro organi e funzionari.





---

### CAPITOLO III

**Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali intese come organi giurisdizionali titolari di una competenza di attribuzione per giudicare sui rapporti d'impiego estranei agli ordinamenti statuali.**

SOMMARIO: 1 - Distinzione tra esenzione dalla giurisdizione ed estraneità all'ordinamento giuridico statale dei rapporti che fanno capo alle organizzazioni internazionali. 2 - Critica alla teoria secondo cui ogni rapporto istituitosi nell'ambito delle organizzazioni internazionali debba considerarsi estraneo all'ordinamento giuridico statale. 3 - Estraneità all'ordinamento giuridico statale dei rapporti d'impiego dei funzionari internazionali. Diverso profilo sotto cui può essere esaminato il problema. Criteri di valutazione. 4 - Esame dei pronunciati giurisprudenziali di alcuni Stati.

1. — La nozione di competenze implicite è stata richiamata per giustificare sul piano internazionale determinate attività delle organizzazioni internazionali. Peraltro, se è vero che gli Stati membri delle organizzazioni hanno l'obbligo internazionale di carattere generale di rispettare l'ordinamento interno dell'ente, in considerazione delle funzioni esercitate, lo stesso obbligo non è provato che sussista in egual misura per gli Stati non membri; inoltre i rapporti giuridici che fanno capo alle organizzazioni internazionali possono atteggiarsi in vario modo nei confronti della giurisdizione statale.

Invero la sussistenza di un ordinamento interno delle orga-

nizzazioni internazionali non importa necessariamente che tutti i rapporti giuridici concernenti l'ente siano estranei all'ordinamento statale.

Come per gli Stati, anche per le organizzazioni internazionali occorre distinguere una attività esterna ed una attività interna: ambedue possono avere rilevanza in un ordinamento statale, in quanto, di fatto, si concretano nel suo ambito, ma derivano da due distinte situazioni giuridiche a cui fa capo l'ente. Esso infatti può agire nell'ambito di un ordinamento statale come persona giuridica di diritto interno, ponendo in essere determinati rapporti la cui natura può essere paragonata a quella degli atti posti in essere da uno Stato straniero, il quale assuma la veste di soggetto nell'ordinamento di un altro Stato (1). In questo caso, in linea di principio, lo Stato territoriale può esercitare la propria giurisdizione nei confronti della organizzazione, la quale deve sottostare alle stesse norme in vigore per le persone giuridiche straniere; soltanto una norma internazionale consuetudinaria o una norma internazionale pattizia possono esentare l'ente dalla giurisdizione statale. La norma consuetudinaria, secondo alcuni autori (2), si manifesta in modo analogo

---

(1) Il problema è stato impostato in questi termini dall'ANZILOTTI, (*L'esenzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione*, in *Riv. dir. internaz.*, 1910, pp. 477 sgg.). Per le organizzazioni internazionali e in specie per le attività rilevanti per l'ordinamento statale esplicate dalle Nazioni Unite in quanto persona giuridica di diritto interno (art. 104 della Carta), cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., pp. 199 sgg.

(2) Ad esempio CANSACCHI, Nota a sentenza Cass. S. U. 14-6-1954 n. 1996, in *Giur. it.*, 1954, I, 1, 904; in senso contrario cfr. KNAPP, *Les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs agents devant les Tribunaux internationaux*, in *Revue générale de droit int. public*, 1965, p. 619. Il LALIVE (*L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, 1953, III, p. 388) attribuisce alle organizzazioni internazionali l'immunità assoluta, di contenuto quindi più ampio di quella di cui usufruiscono normalmente gli Stati.



a quella esistente per gli Stati stranieri in base alla distinzione tra atti d'imperio e atti di gestione (ovvero, in accoglimento della dottrina più recente, tra attività di diritto pubblico e attività di diritto privato) (3). Soltanto rispetto ai primi può farsi valere

(3) Il problema della immunità giurisdizionale degli Stati è stato uno dei più dibattuti in dottrina e in giurisprudenza. Inizialmente si riteneva che la norma internazionale che sanciva l'immunità concernesse tutti i rapporti che facevano capo agli Stati i quali assumevano la veste di soggetti nell'ordinamento di altri Stati (cosiddetta teoria dell'immunità lata). In tal senso si esprime l'ANZILOTTI (cfr. *L'esenzione cit.*, pp. 504 sgg.) il quale aveva desunto il suo convincimento dal comportamento degli Stati, dalle loro norme interne, dalla giurisprudenza e dal movimento della dottrina e della pratica. Successivamente però la dottrina (cfr., in specie BOSCO, *Lo stato attuale della questione della esenzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione interna*, in *Riv. dir. internaz.*, 1929, pp. 35 sgg.) volle distinguere tra attività *jure imperii* e attività *jure gestionis*. Soltanto rispetto alla prima può farsi valere l'immunità giurisdizionale, sulla seconda invece l'autorità giudiziaria statale esercita la propria giurisdizione, come la esercita indistintamente su tutti i soggetti del proprio ordinamento. Tale bipartizione però non viene accolta dal QUADRI, il quale sostituisce alla distinzione *jure imperii-jure gestionis* la categoria unitaria delle funzioni di potere (cfr. *La giurisdizione sugli Stati stranieri*, Milano, 1941, pp. 4 sgg.). Il diritto internazionale, infatti, avrebbe un proprio concetto delle funzioni statuali che richiedono una particolare protezione (cfr. anche QUADRI, *L'immunità giurisdizionale sugli Stati Stranieri*, 1950, inedito, pubblicato ora in *Annuario di diritto internazionale*, 1965, pp. 589 sgg.); in argomento cfr. anche PANEBIANCO, *L'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri*, in *Annuario di diritto internazionale*, 1965, pp. 296 sgg.

La giurisprudenza contraria alla immunità lata si era venuta a formare principalmente in Italia, Belgio, Romania, Svizzera ed Austria; gli Stati anglosassoni invece rimasero invero per lungo tempo favorevoli alla immunità lata (cfr. in argomento PHILLIMORE, *Immunité des Etats au point de vue de la jurisdiction ou de l'exécution forcée*, in *Recueil des Cours*, 1925, III, pp. 417 sgg.; LAUTERPACHT, *The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States*, in *The British Yearbook of International Law*, 1951, pp. 220 sgg.; LALIVE, *L'immunité de juridiction cit.*, pp. 209

l'immunità giurisdizionale; sui secondi invece l'autorità giudiziaria statutale eserciterebbe la propria giurisdizione, come la esercita indistintamente su tutti i soggetti del proprio ordinamento.

Numerose sono invece le convenzioni internazionali che stabiliscono la immunità di giurisdizione per le organizzazioni internazionali. Così, oltre all'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite, il quale dispone che l'Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi membri, dei privilegi e delle immunità necessarie per il conseguimento dei suoi fini, l'Assemblea generale, in data 13 febbraio 1946, adottò una specifica convenzione generale sui privilegi ed immunità delle Nazioni Unite (4). Sulla falsariga di

---

e sgg.; MIELE, *L'immunità giurisdizionale degli Stati*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VIII, pp. 199 sgg.

Peraltro da ultimo anche gli Stati anglosassoni hanno manifestato la tendenza a superare la teoria dell'immunità lata. Negli U.S.A., ove l'immunità giurisdizionale agli Stati stranieri è accordata o meno a secondo del contenuto di un certificato indirizzato al giudice dal Dipartimento di Stato, in quanto si ritiene che la concessione dell'immunità giurisdizionale riguardi le relazioni internazionali con gli Stati stranieri e la politica estera statunitense, l'assunto dell'immunità lata è stato abbandonato con una dichiarazione del Dipartimento di Stato in data 19 maggio 1952 (cfr. BISHOP Jr., *New United States Policy Limiting Sovereign Immunity*, in *The American Journal of International Law*, 1953, pp. 93 sgg.). Anche la giurisprudenza della Gran Bretagna si sta adeguando all'indirizzo continentale favorevole all'immunità ristretta (cfr. BOWETT, *Decisions of British Court during 1962-63 involving questions of public and private international Law*, in *The British Yearbook of International Law*, 1963, pp. 473 sgg.).

Per una critica in dottrina alla teoria dell'immunità lata già seguita dalla giurisprudenza britannica cfr. COHN, *Waiver of immunity*, in *The British Yearbook of International Law*, 1958, pp. 260 sgg.

(4) L'art. 2 par. 1 della Convenzione dispone che: « The United Nations, its property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except in so far as in any particular case it has expressly waived its immunity. It is,



questa venne adottata dall'Assemblea generale, in data 21 novembre 1947, un'altra convenzione riguardante le Istituzioni specializzate (5); furono inoltre stipulate convenzioni a carattere generale (6), nonché accordi bilaterali di sede (7).

Ben diverso è il concetto di estraneità dei rapporti dall'ordinamento giuridico statale: con ciò si intende che determinati rapporti esulano dalla sfera di applicazione dell'ordinamento giuridico statale in quanto si istituiscono in un altro ordinamento. Il fenomeno, concretandosi in una esenzione dalla legge

---

however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution». La Convenzione è stata resa esecutiva in Italia con legge 20-12-1957 n. 1318.

(5) La formulazione letterale dell'art. 3 sez. 4 di tale accordo è identica a quella dell'art. 2 par. 2 della Convenzione generale sui privilegi ed immunità delle Nazioni Unite (cfr. il testo pubblicato in *United Nations Legislative Series, Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, II, New York, 1961 p.103). La convenzione è stata resa esecutiva in Italia con legge 24-7-1951 n. 1740. L'Italia ha però aderito a tale convenzione con la riserva che l'immunità di giurisdizione prevista dalla sez. 4 sarà accordata alle Istituzioni specializzate nei limiti entro i quali è accordata agli Stati stranieri conformemente al diritto internazionale (cfr. comunicazione del Ministero degli Affari Esteri in *G. U.* 28-7-1952 n. 173).

Analoga riserva ha espresso il Governo Italiano alla firma dell'accordo con l'O.I.L. per il Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico concluso a Roma il 24-10-1964 e reso esecutivo con legge 26-6-1965 n. 230 (cfr. *G. U.* 3-8-1965 Suppl. n. 3, p. 12).

(6) Cfr. ad esempio la Convenzione sui privilegi ed immunità dell'O.E.C.E. (art. 2 protocollo supplementare del 16-4-1948), del Consiglio d'Europa (art. 3 dell'accordo di Parigi del 2-9-1949), della Lega Araba (art. 2 dell'accordo 10-5-1953), della N.A.T.O. (art. 5 della convenzione di Ottawa del 20-9-1952).

(7) Al riguardo cfr. CAHIER, *Etude des accords* cit., pp. 4 sgg. Il testo di tali accordi si può ritrovare nella *United Nations Legislative Series, Legislative Texts*, II, cit., pp. 101 sgg.

materiale (8), riguarda il diritto sostanziale (9). Il rapporto giuridico ha rilevanza soltanto per l'ordinamento interno dell'ente ed è disciplinato dalle norme ivi esistenti. In questo caso l'organizzazione non si pone come soggetto di diritto interno dello Stato, bensì assume una posizione analoga a quella di uno Stato straniero nel cui ordinamento si pongono in essere determinati rapporti giuridici.

2. — La fluidità della materia trattata, la quale concerne situazioni giuridiche in continua evoluzione, induce a considerare con particolare prudenza quell'indirizzo (10) che ritiene estraneo a qualsiasi valutazione giuridica dell'ordinamento statale tutti i rapporti che si producono nell'ambito delle organizzazioni, con la conseguenza che il giudice statale non può considerare giuridicamente esistente il rapporto, nè tener conto delle norme che lo regolano.

Tale affermazione, in primo luogo, deve essere chiarita, in modo da accertare la ragione per cui le norme che sussistono negli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali si ritengono completamente estranee all'ordinamento statale, mentre ad esempio, le norme di un ordinamento statale possono essere richiamate, attraverso le diverse forme di rinvio internazionale privatistico, in un altro ordinamento statale per regolare determinate fattispecie che presentano elementi di estraneità (11).

---

(8) Cfr. MIELE, *L'immunità giurisdizionale degli organi stranieri*, Milano, 1961, p. 10.

(9) Cfr. MORELLI, *Diritto processuale civile internazionale*, 2<sup>a</sup> ed., Padova, 1954, p. 188.

(10) Cfr. CAHIER, *Le droit interne* cit., p. 363; LALIVE, *L'immunité de juridiction* cit., pp. 316 e 326 sgg; GROSSHENS, *Les marchés passés* cit., pp. 758 sgg.; FLORIO, *Rilevanza giuridica dei fatti imputabili alle Organizzazioni internazionali*, in *Jus*, 1958, pp. 62 sgg.

(11) Naturalmente non si vuole qui affrontare, nè tanto meno risol-



La risposta a tale interrogativo viene comunemente ritrovata nella natura dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali; la dottrina, infatti, considera tali ordinamenti come esclusivamente funzionali, istituiti cioè per facilitare il conseguimento degli scopi internazionali dell'ente (12), per modo che le loro norme presentano i caratteri propri delle norme pubblicistiche (13). Si presenta così una analogia tra le norme di diritto pubblico statale e le norme degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali e, poichè le prime non possono essere oggetto di richiamo internazionale privatistico, si ritiene che anche le seconde, e conseguentemente i rapporti da esse regolati, rimangano estranei agli ordinamenti statuali. Peraltro, mentre tale affermazione nei rapporti tra ordinamenti statuali e ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali è stata, forse per inerzia, sempre accettata in questi termini, nei rapporti tra i diversi ordinamenti statuali è stata parzialmente modificata sulla base degli approfonditi studi in argomento.

Si è infatti osservato che possono prospettarsi casi in cui

---

vere il problema del modo attraverso il quale le norme straniere vengono inserite nell'ordinamento interno: ciò infatti concerne la natura delle norme di diritto internazionale privato, in relazione alla connessione tra ordinamenti giuridici diversi. Le soluzioni date al problema sono molteplici e molto vasta è la bibliografia in argomento. Da ultimo cfr. BERNARDINI, *Produzione di norme giuridiche mediante rinvio*, Milano, 1966.

(12) Cfr. BALLADORE PALLIERI, *La personalità* cit., p. 27.

(13) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 25; anche il LALIVE (*L'immunité de juridiction* cit., p. 317) ritiene che l'ordinamento interno della Società delle Nazioni riguardante il personale facesse parte del diritto amministrativo internazionale ed in conseguenza i tribunali statuali (nella specie quelli svizzeri aditi da cinque ex funzionari della Sarre) avrebbero dovuto d'ufficio dichiarare la domanda irricevibile trattandosi di una vera incompetenza di attribuzione. Invero già il BORSI (*Il rapporto di impiego* cit., p. 284) considerava il diritto interno della Società delle Nazioni come diritto pubblico; nello stesso senso, almeno per quanto riguarda in generale i rapporti di impiego delle organizzazioni internazionali cfr. DECLEVA, *Il diritto interno* cit., p. 131.

determinate norme pubblicistiche assumono rilevanza per un ordinamento straniero per modo che non può più ritenersi valido il criterio della esclusiva territorialità delle norme di diritto pubblico (14).

Infatti, partendo dal presupposto che i rapporti presi in considerazione dal diritto internazionale privato sono il derivato di situazioni concrete venutesi a creare nei singoli ordinamenti statuali senza che si debba tener conto della distinzione astratta tra diritto pubblico e diritto privato, si è accertato che la qualifica degli istituti sottoposti a regolamentazione internazionale-privatistica seguono una vita indipendente da quella dettata dalla distinzione tra diritto pubblico e diritto privato (15). Il diritto internazionale privato, infatti, determina la propria sfera di applicazione in modo del tutto indipendente per cui il rinvio effettuato da tali norme al diritto straniero per la disciplina di determinati istituti, non tien conto della natura delle norme che regolano tale istituto, ma può funzionare o meno a seconda della appartenenza di questo alle categorie astratte indicate dalla norma internazionale-privatistica.

Pertanto non può più ritenersi valido l'assunto secondo il quale, in via di principio, tutte le norme pubblicistiche di un ordinamento straniero, rimangono estranee all'ordinamento statale; è invece vero che la maggior parte delle norme di diritto pubblico dei vari ordinamenti disciplinano rapporti che esulano da quelli contemplati dalle norme di diritto internazionale privato (16).

---

(14) In argomento di fondamentale importanza sono le indagini del BISCOTTINI sul diritto amministrativo internazionale ed in particolare sulla rilevanza degli atti amministrativi stranieri e la relativa distinzione tra atti che interessano l'apparato e quelli che interessano la comunità statale (cfr. BISCOTTINI, *Diritto amministrativo internazionale*, Padova, 1964, pp. 13 sgg.).

(15) Cfr. BARILE (G.), *Diritto internazionale privato*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, p. 1054.

(16) Cfr. QUADRI, *Leggi politiche e diritto internazionale privato*; in



La questione si traduce quindi in un problema di qualifica, e cioè si tratta di accertare se i rapporti regolati dalle norme di carattere pubblicistico possono essere qualificati come appartenenti ad una delle categorie contemplate dal diritto internazionale privato (17).

Lo stesso discorso, pur tenendo conto di molte differenze che si prospettano per le organizzazioni internazionali, può essere fatto per i rapporti tra ordinamenti statuali e ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali. La circostanza che le norme che regolano i rapporti d'impiego dei funzionari internazionali permangono completamente estranee all'ordinamento statale, per modo che il giudice non possa conoscere dei rapporti da esse regolati, deve trovare il suo fondamento nel fatto che tali rapporti esulano dalla categoria ipoteticamente richiamabile nell'ordinamento statale attraverso specifiche norme. L'autorità giudiziaria statale, pertanto, non potrebbe giudicare su siffatte controversie in quanto non avrebbe il mezzo tecnico per richiamare le norme che regolano il rapporto, il quale permane così estraneo all'ordinamento statale.

È però innegabile che l'estendersi delle attività poste in essere dalle organizzazioni internazionali e le relative norme che

---

*Giur. comp. dir. internaz. priv.*, 1943 (pubblicato anche in *Studi critici di diritto internazionale*, *Diritto internazionale privato*, I, Milano, 1958, p. 371); BARILE (G.), *Appunti sul valore del diritto pubblico straniero nell'ordinamento nazionale*, Milano, 1948, pp. 35 sgg.; WENGLER, *Ueber die Maxime von der Unanwendbarkeit ausländischer politischer Gesetze*, in *Internationales Recht und Diplomatie*, 1956, pp. 205 sgg.; FERRARI BRAVO, *Gli effetti delle condanne penali nel diritto internazionale privato* in *Riv. dir. internaz.*, 1960, pp. 37 sgg.; BADIALI, *Ordine pubblico e diritto straniero*, Milano, 1963, pp. 98 sgg.; BARILE (G.), *Diritto internazionale privato cit.*, p. 1054; MONACO, *L'efficacia della legge nello spazio*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 1964, pp. 79 sgg.; VENTURINI, *Diritto internazionale privato, Diritti reali ed obbligazioni*, Padova, 1956, pp. 14 sgg.

(17) Cfr. BADIALI, *Ordine pubblico cit.*, p. 103.

le disciplinano tendono a coprire una sempre più vasta rete di interessi interindividuali (18); non sembra quindi che vi sia alcuna preclusione di principio perchè si istituiscano nell'ordinamento dell'ente internazionale rapporti di natura privatistica, che trovano la loro regolamentazione in norme anche non scritte vigenti nell'ordinamento; così come l'organizzazione stessa potrebbe emanare determinate norme per regolare i rapporti di natura patrimoniale.

Ora, se tutti questi rapporti possono essere considerati come appartenenti ad una delle categorie contemplate dalle norme di diritto internazionale privato, la circostanza che si manifestino in un ordinamento distinto da quello statale non ne determina l'assoluta estraneità, a meno che, come si è detto, l'estraneità derivi dall'obbligo assunto dagli Stati membri dell'organizzazione di non disciplinare determinate situazioni per evitare ogni interferenza che possa nuocere al buon funzionamento dell'ente.

Peraltro non è neppure escluso che anche al momento attuale un giudice di uno Stato possa richiamare una norma di una organizzazione internazionale per integrare la regolamentazione di un determinato rapporto. Esplicitamente infatti l'articolo 3 sez. VII dell'accordo di sede tra l'O.N.U. e gli Stati Uniti (19), dispone che l'autorità giudiziaria statale debba tener conto, nell'eventualità che essa sia investita di controversie derivanti da atti compiuti o transazioni effettuate nel distretto amministrativo (cioè la sede dell'O.N.U.), dei regolamenti emanati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite.

---

(18) In tal senso cfr. MARAZZI, *Osservazioni sul diritto internazionale privato cit.*, p. 205.

(19) Cfr. *Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations*, firmato a Lake Success il 26 giugno 1947 e reso esecutivo il 21 novembre 1947. (Il testo è pubblicato nella *United Nations Legislative Series Legislative Texts*, I, pp. 204 sgg.).



Ma questo non è l'unico caso ipotizzabile. Si pensi ad esempio alle questioni che possono sorgere circa la valutazione dei rapporti successori di un funzionario delle Nazioni Unite, dove, in base al regolamento del personale (20) alcuni diritti possono essere devoluti a beneficiari, che possono non essere gli eredi designati per testamento o i legittimari, e quindi non debbono essere imputati alla massa ereditaria per la determinazione della quota disponibile. Evidentemente il giudice statale, investito di una questione successoria del funzionario, dovrà giudicare in base alla legge dell'ordinamento competente a regolare la successione (che può variare secondo i diversi criteri adottati dai vari sistemi di diritto internazionale privato), ma non potrà prescindere dalle norme interne della organizzazione per la determinazione dei cespiti ricompresi o meno nella massa ereditaria.

I due ordinamenti permangono distinti: la particolare natura delle norme dell'organizzazione impone che la successione non venga regolata unitariamente secondo la *lex patriae* del funzionario (ponendo così una eccezione alla disciplina prevista da quegli ordinamenti statuali, i quali, come quello italiano — art. 23 disp. prel. — prevedono che la distribuzione dell'asse ereditario avvenga secondo la *lex patriae*, senza tener conto di quanto dispongono in proposito le leggi degli Stati dove sono siti i beni). Implicitamente dunque si ammette che il giudice dello Stato nazionale del funzionario effettui un accertamento preliminare dei diritti devoluti alla successione, sulla scorta del regolamento del personale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

3. — Alla stregua di tali considerazioni il problema della estraneità dall'ordinamento statale dei rapporti d'impiego dei

---

(20) Cfr. disposizione 112-5 del regolamento del personale. Per un esame dei vari problemi posti da tale disposizione cfr. SALOMON, *La « beneficiary form »*, in *Annuaire français de droit int.*, 1967, pp. 526 sgg.

funzionari internazionali può essere valutato sotto un duplice profilo.

Innanzitutto per gli Stati membri dell'organizzazione di cui il funzionario è dipendente, sussiste l'obbligo internazionale, a cui si è già accennato, di non interferire nell'esercizio dei poteri attribuiti all'ente. Se i dipendenti di questo esercitano un'attività funzionale, secondo principi accettati agli Stati membri, questi ultimi non possono valutare situazioni giuridiche che fanno capo ai funzionari e che sono regolate esclusivamente dal diritto interno all'organizzazione, poichè esse devono ritenersi estranee all'ordinamento statale in forza dell'obbligo internazionale assunto. Sotto quel profilo, quindi, non è necessario determinare la natura dei rapporti che si instaurano nel quadro dell'organizzazione, in quanto la loro estraneità da ogni valutazione dell'ordinamento statale deriva da una norma internazionale (21).

In secondo luogo tutti gli Stati, membri o non membri della organizzazione, devono tener conto della esistenza di un ordinamento interno dell'ente, la cui rilevanza, nella sfera dell'ordinamento statale, è analoga a quella di altri ordinamenti giuridici. Si tratta quindi di accertare se i rapporti d'impiego che si istituiscono nell'ambito della organizzazione siano estranei alle categorie astratte contemplate dalle norme di diritto internazionale privato. Anche sotto questo profilo non ha importanza la natura delle norme che regolano il rapporto bensì la qualifica a questo attribuita; infatti se il rapporto di impiego con le organizzazioni internazionali non sembra rientrare in nessuna categoria di diritto internazionale privato, anche le norme che lo regolano non possono essere richiamate dagli ordinamenti statuali.

Il problema della qualifica è di facile soluzione in quegli ordinamenti ove il rapporto d'impiego dei funzionari dello Stato

---

(21) In questo senso cfr. TOSATO, *L'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato e la giurisdizione italiana*, in *Riv. dir. internaz.*, 1967, p. 168.



assume particolari caratteristiche che si ritrovano anche nei rapporti d'impiego con le organizzazioni internazionali. Si ritiene infatti che nel rapporto di pubblico impiego statale lo Stato esercita la sua supremazia giuridica sia attraverso la imposizione di un regolamento unitario e, entro certi limiti, unilateralmente variabile, sia nel particolare rapporto di subordinazione che comprende tutta la personalità del dipendente anche al di là della pura e semplice prestazione lavorativa. Il dipendente quindi non deve, di regola, partecipare alla determinazione del contenuto dell'oggetto del rapporto, imposto, nella quasi totalità, unilateralmente dallo Stato attraverso i suoi regolamenti interni in modo generale per tutti i funzionari. In forza di tali norme, il dipendente deve, per esempio, aver diritto alla carriera e, entro certi limiti, alla stabilità, mentre deve soggiacere a eventuali variazioni del regolamento.

Il funzionario inoltre deve esplicare una attività funzionale in diretta correlazione con i fini istituzionali dello Stato, al quale è legato da un rapporto organico. I suoi doveri (22) sono molto più ampi degli obblighi sanciti per i dipendenti privati, ed attingono a tutta la sua personalità di uomo e di funzionario considerato nella sua particolare posizione al servizio di un ente con proprie finalità istituzionali.

---

(22) Rileva al riguardo il PETROZZIELLO (*Il rapporto di pubblico impiego*, Milano, 1935, p. 9) che sia meglio usare il termine « dovere » per designare il comportamento cui l'impiegato è tenuto verso l'ente pubblico, anzichè il termine « obbligazione » giacchè il primo ha un significato più propriamente morale ed accentua il carattere di eticità del rapporto di pubblico impiego. Al riguardo cfr. anche TREVES (G.), *Fondamento giuridico del dovere di fedeltà dei funzionari ed impiegati pubblici*, in *Studi Sassaesi*, vol. XI, fasc. IV, Sassari, 1933, pp. 423 sgg.; VIRGA, *Il rapporto di pubblico impiego*, Palermo, 1957, pp. 98 sgg. Per un esame del problema sotto il profilo costituzionale cfr. LOMBARDI (G.M.), *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pp. 138 sgg.

È sufficiente peraltro un esame, anche sommario, delle norme che regolano il rapporto giuridico che intercorre fra i funzionari e le organizzazioni internazionali per rilevare la posizione di supremazia dell'organizzazione nei confronti dei suoi dipendenti; in tali apporti l'elemento contrattuale è limitato quasi esclusivamente alla creazione di un vincolo giuridico, mentre l'insieme dello stato giuridico e la maggior parte dei diritti e degli obblighi viene determinato attraverso disposizioni generali in modo unilaterale (23). Pertanto lo statuto e il regolamento del personale sono imposti unilateralmente ai dipendenti senza che essi possano far valere la loro autonomia contrattuale (24). Le stesse norme, inoltre, possono essere modificate

---

(23) Cfr. in tal senso BASTID, *De quelques problèmes juridiques posés par le développement* cit., p. 37. Invero già il CAPOTORTI (*La competenza a stipulare degli organi* cit., p. 286) aveva rilevato che alla base del rapporto di servizio, disciplinato da un complesso di regole autoritativamente poste dall'organizzazione, vi è un atto convenzionale.

(24) Anche il T.A.N.U. ha distinto tra elementi contrattuali ed elementi regolamentari del rapporto d'impiego. I primi non possono essere modificati senza l'accordo delle parti, mentre i secondi sono suscettibili di modificazioni in qualsiasi momento attraverso le norme emanate dall'Assemblea generale e siffatte modificazioni vincolano i membri del personale (cfr. ad esempio decisione n. 19 *Kaplan*, in *Jugements*, I, cit., p. 70). È chiaro però che il problema deve essere valutato sotto il più ampio aspetto, molto dibattuto, della natura giuridica del rapporto d'impiego dei funzionari internazionali; al riguardo cfr., in via indicativa, CANSACCHI, *Il contratto d'impiego dei dipendenti di enti internazionali*, in *Il diritto dell'economia*, 1955, p. 125 e bibliografia ivi indicata; BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., pp. 345 sgg.; BEDJAOUT, *Fonction publique*, cit., p. 425 sgg.; CARLSTON, *International Administrative Law*, in *Journal of Public Law*, 1959, pp. 329 sgg.; LEMOINE, *Le contrôle judiciaire des modifications des conditions de service des fonctionnaires internationaux*, in *Annuaire français de droit int.*, 1962, pp. 407 sgg.; WEIL, *La nature du bien de fonction publique dans les organisations internationales*, in *Revue générale de droit public*, 1963, pp. 273 sgg.; BASTID, *La nature réglementaire ou contractuelle du lien des fonctionnaires des Institutions des Communautés*



per il miglior funzionamento dell'ente, salvo, entro certi limiti, la tutela dei diritti quesiti.

Anche il così detto « vincolo di funzione » è un elemento facilmente riscontrabile nel rapporto d'impiego dei funzionari delle organizzazioni internazionali. L'art. 100 della Carta delle Nazioni Unite, ad esempio, prevede l'indipendenza assoluta dei funzionari nei confronti dei governi o di altra autorità all'infuori dell'organizzazione; impone l'obbligo di astenersi da qualunque azione che possa compromettere la posizione di funzionario internazionale responsabile solo nei confronti dell'ente da cui dipende.

I singoli doveri ed obblighi sono ribaditi dallo statuto e dal regolamento del personale. I funzionari, accettando la nomina, si impegnano ad esercitare le loro funzioni e a regolare la loro condotta nell'esclusivo interesse delle Nazioni Unite (art. 1 par. 1 dello statuto); essi sono sottomessi all'autorità del Segretario generale che può assegnare loro qualsiasi compito o qualsiasi incarico nell'organizzazione; sono responsabili verso il Segretario del loro operato nell'esercizio delle funzioni. Il tempo dei funzionari deve essere interamente a disposizione del Segretario generale (art. 1, par. 2 dello statuto). Viene ribadita inoltre l'esclusività del rapporto d'impiego nei confronti della Organizzazione (art. 1, par. 3 dello statuto); l'obbligo ad una condotta conforme alla qualità di funzionario internazionale ed una attività non incompatibile con l'esercizio conveniente delle funzioni esercitate; è richiesta una particolare integrità, indipendenza ed imparzialità, nonchè tatto e comprensione in ogni circostanza (art. 1, par. 4 dello statuto). Il legame di dipendenza viene accentuato dal divieto di cumulo dell'impiego internazionale, non solo, evidentemente, con il pubblico impiego statale, ma anche con qualsiasi altro incarico in una impresa industriale o commer-

---

*Européennes*, in *Rivista di diritto europeo*, 1964, pp. 135 sgg.; AKEHURST, *Unilateral Amendment of Condition of Employment in International Organisations*, in *The British Yearbook of Int. Law*, 1964, pp. 286 sgg.

ciali (art. 101, par. 6 del regolamento); il divieto di ricevere distinzioni onorifiche, favori, onori, o decorazioni di alcun genere, da altra autorità oltre l'Organizzazione (art. 1, par. 6 dello statuto). Anche il giuramento che il funzionario presta al momento dell'assunzione impone l'obbligo di regolare la propria condotta avendo per fine esclusivo l'interesse dell'Organizzazione, in tutta lealtà, discrezione e coscienza (art. 1, par. 9 dello statuto).

Si può quindi concludere che il vincolo di funzione è particolarmente accentuato in tali rapporti, ed impone notevoli obblighi morali e spirituali senza i quali non può essere esercitata in modo conveniente la funzione pubblica internazionale secondo i fini istituzionali dell'ente (25).

Pertanto il rapporto così configurato ha una sua fisionomia particolare e sembra difficilmente classificabile come appartenente ad una delle categorie contemplate dal diritto internazionale privato. Naturalmente i criteri di qualifica possono essere differenti in quegli ordinamenti ove non sussiste una chiara distinzione tra i rapporti di pubblico impiego e i rapporti di lavoro privato. Peraltro, qualunque possa essere la natura attribuita al rapporto d'impiego che si instaura fra un funzionario e lo Stato, sta di fatto che il rapporto corrente tra un funzionario e una organizzazione internazionale è disciplinato secondo le norme interne della organizzazione le quali, senza un espresso richiamo, rimangono estranee agli ordinamenti statuali.

La soluzione prospettata ha forse il vantaggio di essere più elastica in quanto non esclude a priori da qualsiasi valutazione dell'autorità giudiziaria statale tutte le situazioni giuridiche che si possono ricollegare al rapporto d'impiego dei funzionari internazionali, ma soltanto quelle che esulano dalle categorie contemplate dal diritto internazionale privato. Ogni ordinamento statale può quindi valutare in base agli strumenti giuridici a sua disposizione le situazioni concrete; in tal modo si possono for-

---

(25) Cfr. LANGROD, *La fonction publique* cit., pp. 77 sgg.



mulare determinate regole secondo principi che, almeno in astratto, sono comuni a tutti gli ordinamenti.

4. — Un esame dei pronunciati degli organi giurisdizionali statuali concernenti la giurisdizione sui rapporti d'impiego dei funzionari delle organizzazioni internazionali presenta notevoli difficoltà non solo per il reperimento materiale delle decisioni che si sono avute nei diversi Stati, ma anche per l'incertezza di una classificazione sistematica dei pronunciati sotto un profilo logico-giuridico.

Infatti la stessa nozione di funzionario internazionale è variamente intesa a seconda che gli ordinamenti statuali risentano della influenza francese e si uniformino al relativo concetto di *fonction publique* applicata anche agli enti internazionali, ovvero considerino i rapporti d'impiego maggiormente legati a schemi privatistici. Le difficoltà di diritto sostanziale si riflettono anche sulla questione attinente alla giurisdizione statale la cui soluzione richiama promiscuamente da un lato la nozione di immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali, sia in adempimento di uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali (26), sia in forza di una norma consuetudinaria di carattere generale (27); d'altro lato la estraneità dei rapporti

---

(26) Così ad esempio l'autorità giudiziaria argentina ha accordato l'immunità giurisdizionale al Centro di informazioni delle Nazioni Unite convenuto in giudizio da un ex dipendente, richiamando il disposto dell'art. 105 della carta delle Nazioni Unite e la convenzione del 1946 sui privilegi ed immunità delle Nazioni Unite (cfr. infra nota n. 43). In dottrina cfr. RUINI, *L'immunità giurisdizionale* cit., pp. 38 sgg.; SERENI, *Diritto internazionale*, II, *Organizzazione Internazionale* cit., p. 878; KORDT, *Privilegien und Immunitäten Internationaler Organisationen*, in *Wörterbuch des Völkerrechts*, II, p. 805; KNAPP, *Les privilèges et immunités* cit., p. 621.

(27) Così ad esempio la Corte suprema del Messico, in una decisione del 28-4-1954 ha dichiarato che la Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'America latina può usufruire delle immunità riconosciute dal diritto internazionale (cfr. oltre nota n. 44). In generale sono favorevoli

interni dell'ente all'ordinamento giuridico statale (28), e in alcuni casi l'immunità dei funzionari stessi (29).

Inoltre hanno influito su determinati pronunciati giurisprudenziali anche fattori di ordine politico.

Sembra peraltro opportuno accennare ad alcune decisioni caratteristiche che hanno già affrontato il problema.

Oltre alla già ricordata sentenza della Corte di Cassazione del 13 maggio 1931 relativa all'Istituto internazionale di agricoltura, si è sviluppata, dopo l'ultimo conflitto mondiale, la giurisprudenza italiana nei confronti della N.A.T.O. e dell'I.R.O., e più recentemente dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT).

Rispetto alla N.A.T.O., invero, la situazione giuridica si presenta complessa, in quanto, in forza del trattato istitutivo della Organizzazione e dei successivi accordi e protocolli integrativi (30), sembrano assumere rilevanza giuridica non solo l'Or-

---

alla esistenza di una norma consuetudinaria a favore delle Organizzazioni internazionali, BRANDON, *The Legal Status of the Premises of the United Nations*, in *The British Yearbook of Int. Law*, 1951, pp. 95 sgg.; LALIVE, *L'immunité de juridiction* cit., p. 305; SIBERT, *Traité de droit international public* cit., pp. 36 sgg.; PERRIN, *Les privilèges et immunités des représentants des Etats auprès des Organisations internationales*, in *Revue générale de droit int. public*, 1956, pp. 212 sgg.; CAHIER, *Etude des accords de siège* cit., pp. 393 sgg. Sono invece contrari alla esistenza di siffatte norme consuetudinarie LANGROD, *Les problèmes fondamentaux de la fonction publique internationale*, in *Revue internationale des sciences administratives*, 1953, pp. 96 sgg.; DINH, *Les privilèges et immunités des organisme internationaux d'après les jurisprudences nationales depuis 1949*, in *Annuaire français de droit int.*, 1957, pp. 262 sgg.; CASSONI, *L'Organizzazione del Trattato* cit., p. 105.

(28) Cfr. sentenze citate alle note n. 35 e 36.

(29) Cfr. ad esempio Cass. 13-5-1931, la quale richiama la legge 20-6-1930 n. 1075 sulle immunità diplomatiche dei funzionari dell'Istituto internazionale di agricoltura.

(30) Il patto Nord-Atlantico è stato stipulato a Washington il 14-4-1949 e reso esecutivo in Italia con legge 1-8-1949 n. 465. Successivamente ven-



ganizzazione, ma anche i Quartieri generali supremi che hanno personalità giuridica, nonchè gli organi degli Stati membri (nella specie U.S.A.) i quali, ai sensi del trattato, possono stanziare forze militari nel territorio italiano (31).

Le divergenze che si sono verificate sia in dottrina (32) che in giurisprudenza (33), non sembrano però contrastare con l'assunto di carattere generale secondo il quale l'Organizzazione è titolare di una potestà d'imperio e portatrice di un proprio ordinamento che permane estraneo alla giurisdizione italiana (34). Pertanto la giurisprudenza, salvo alcune incertezze iniziali (35),

---

nero stipulate le convenzioni di Londra del 19-6-1951 (resa esecutiva con legge 30-11-1955 n. 1355), di Ottawa del 20-9-1951 (resa esecutiva con legge 10-11-1954 n. 1226) e di Parigi del 26-7-1961 (resa esecutiva con D.P.R. 18-9-1962 n. 2083).

(31) Per una esauriente trattazione in materia cfr. MARAZZI, *La N.A.T.O. e la giurisdizione degli Stati membri*, in *Comunicazioni e studi*, 1955, pp. 255 sgg.

(32) Cfr. al riguardo CANSACCHI, *La N.A.T.O. e la giurisdizione italiana*, in *Giur. it.*, 1954, I, 2, 721; MARAZZI, *La N.A.T.O. e la giurisdizione degli Stati membri cit.*, pp. 255 sgg.; PAONE, *L'Organizzazione dell'Atlantico del nord e la giurisdizione italiana*, in *Riv. dir. internaz.*, 1955, pp. 358 sgg.; RUINI, *Le controversie di lavoro con le forze armate straniere e la giurisdizione nazionale*, in *Riv. dir. lav.*, 1960, I, 1, 139; CASSONI, *L'organizzazione del Trattato cit.*, pp. 56 sgg.

(33) Cfr. ad esempio in senso favorevole alla personalità giuridica dei Quartieri generali militari supremi, *Trib. Firenze* 2-1-1954, in *Foro it.*, 1954, I, 2, 721; in senso contrario cfr. *Cass. Sez. Un.* 14-6-1954, n. 1996, in *Foro it.*, 1964, I, 1, 904.

(34) Cfr. *Cass. Sez. Un.* 28-10-1959, n. 3160, in *Riv. dir. internaz.*, 1960, p. 525 con nota di CASSONI.

(35) L'incertezza deriva dalla diversa qualificazione attribuita al rapporto d'impiego. Così ad esempio il *Trib. Livorno* (sentenza 3-4-1954, in *Foro it.*, 1954, I, 1354) e la *Cass. Sez. Un.* (sentenza 17-10-1955, n. 3223, *ibidem*, 1955, I, 1290) hanno diversamente deciso la stessa questione di giurisdizione relativa al rapporto d'impiego tra un nostro connazionale, dipendente dalla base militare americana di Livorno, ed il Depart-

si è ormai orientata nel ritenere che i rapporti d'impiego con le forze armate della N.A.T.O. sono sottratte alla giurisdizione italiana quando hanno carattere « pubblicistico », quando cioè rispondono ad una funzione ordinata al fine della attuazione dei compiti istituzionali della Organizzazione. Qualora invece il funzionario espliciti una attività non riconducibile, se non indirettamente, all'attuazione dei compiti dell'Organizzazione, viene meno ogni ragione per sottrarre le controversie inerenti a tali rapporti alla giurisdizione italiana (36).

Considerazioni analoghe possono formularsi circa l'attività esercitata dall'I.R.O. in territorio italiano: anche in questo caso la Corte di Cassazione (37) ha rilevato che il rapporto d'impiego

---

ment of the Army in U.S.A., in conseguenza della diversa qualificazione giuridica del controverso negozio. Infatti il Tribunale, ritenendo che si trattasse di un rapporto di diritto privato, costituito dal « Department » nell'esplicazione di un'attività compiuta *iure gestionis*, escluse che l'organo americano, convenuto in giudizio, potesse invocare l'immunità giurisdizionale. La Cassazione, invece, sul presupposto che, nel rapporto controverso, lo Stato americano fosse intervenuto nell'esplicazione di un'attività compiuta *iure imperii*, connessa alle finalità della N.A.T.O., come ente sovrano, riconobbe (annullando la sentenza del Tribunale in sede di regolamento di giurisdizione) l'immunità giurisdizionale dell'organo estero convenuto in giudizio. Così BARTOLOMEI, *La N.A.T.O. e l'immunità giurisdizionale*, in *Foro it.*, 1960, I, 179. Anche il Tribunale di Napoli ritenne che il rapporto di lavoro intercorso con un fattorino ascensorista integri un rapporto di pubblico impiego, e pertanto debba ritenersi esente dalla giurisdizione italiana (cfr. *Trib. Napoli* 13-2-1959, in *Foro it.*, 1960, I, 179).

(36) Cfr. *Cass. Sez. Un.* 2-3-1964, n. 467, in *Foro it.*, 1965, I, 1914.

(37) Cfr. *Cass. Sez. Un.* 27-5-1955, n. 1613, in *Riv. dir. internaz.*, 1956, p. 546. La Suprema Corte peraltro ha ritenuto illegittimo l'art. 9 del regolamento interno dell'I.R.O. che deferiva ad un arbitrato le controversie relative al rapporto d'impiego tra l'Organizzazione ed i suoi dipendenti, in quanto mancavano sia la specificazione di qualità di arbitro unico, o collegiale, sia il numero degli arbitri, sia l'indicazione di chi era competente a nominare gli arbitri. Pertanto dovendo la controversia tra l'I.R.O.



di un prestatore d'opera intellettuale il quale svolge mansioni costituenti attuazione della attività pubblicistica dell'ente internazionale, e rientranti nei fini istituzionali dello stesso, è in linea di principio esente dalla giurisdizione italiana. A tale indirizzo, sebbene con motivazione parzialmente diversa, si ricollega quel pronunciato giurisprudenziale che considera l'UNIDROIT esente dalla giurisdizione dello Stato italiano (38).

Il Consiglio di Stato francese si è pronunciato in modo simile quando ha rilevato l'esistenza di « organismi internazionali » indipendenti dallo Stato francese (39); in successive deci-

---

ed un suo impiegato avere un giudice ed essere risolta, essa deve essere deferita alla cognizione del giudice ordinario, in considerazione del carattere universale della giurisdizione. In una precedente sentenza del 20-7-1951 il Tribunale di Trieste (cfr. *Riv. dir. internaz.*, 1953, p. 470) aveva riconosciuto il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a decidere su una controversia tra un funzionario e l'Organizzazione, in quanto questa, dotata di autonomia, avrebbe diritto di stabilire da sola le norme che devono regolare i suoi rapporti con i privati, sottraendo quindi la regolamentazione di tali rapporti alla legge vigente nel territorio dello Stato entro il quale l'I.R.O. esplica la sua attività.

Sulla natura dell'I.R.O. come istituzione specializzata delle Nazioni Unite e sulla relativa applicazione della convenzione sui privilegi e immunità delle istituzioni specializzate della Nazioni Unite, cfr. MONACO, *L'immunità giurisdizionale delle Istituzioni specializzate delle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. internaz.*, 1953, pp. 472 sgg.

(38) Cfr. *Trib. Roma* 12 giugno 1965, in *Riv. dir. internaz.*, 1967, pp. 149 sgg.

(39) Cfr. *Conseil d'Etat*, 244-1929, *Marthoud*, in *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 408; 25-4-1930, *Godard*, in *Recueil cit.*, p. 648. Nella decisione *Marthoud*, il Consiglio di Stato si è dichiarato incompetente a valutare le conseguenze del licenziamento di un impiegato della Régie des Chemins-de-fer Rhénans, poichè tale ente costituisce: « un organisme international dont les décisions ne relèvent pas du Ministère de la Guerre ». Nella decisione *Godard* il Consiglio di Stato respinge la richiesta di una indennità di trasferimento presentata da un impiegato della Missione interalleata delle officine e miniere (M.I.C.U.M.) che era stato trasferito per

sioni ha affermato che gli impiegati della Commissione delle riparazioni istituita dal Trattato di Versailles, fanno parte di un organismo internazionale e che il loro rapporto d'impiego è regolato dal diritto internazionale (40); che gli atti di nomina dei funzionari dell'U.N.E.S.C.O. sono atti internazionali che non possono essere valutati dall'autorità giudiziaria statuale (41). Inoltre

---

soppressione dell'impiego. La decisione rileva che il M.I.C.U.M. « présentait le caractère d'un organisme international et non d'une administration ou d'un établissement de l'Etat français au sens de l'art. 28 de la loi 26 avril 1924 ». Tale decisione si uniforma ai pronunciati della giurisprudenza concernente lo statuto giuridico degli agenti francesi degli organismi interalleati d'occupazione (cfr. *Conseil d'Etat* 15-6-1928, *Autin*, in *Recueil*, p. 764). Al riguardo cfr. ROUSSEAU, *Jurisprudence française en matière de droit international public*, in *Revue générale de droit int. public.*, 1934, p. 85.

(40) Cfr. *Conseil d'Etat* 17-7-1931, *Dame Adrien ed autres*, in *Recueil* cit. p. 795. In tale decisione il Consiglio di Stato ha ritenuto che la Commissione delle riparazioni istituita col Trattato di Versailles è un organo interalleato, e che essa comprende una organizzazione internazionale e delegazioni nazionali; la posizione giuridica dei ricorrenti, che fanno parte della prima, è disciplinata dal diritto internazionale.

Interessante è pure la sentenza del Tribunale di pace di Fontainbleau (*Heneaut/Etat Major Centre Europe* 5-12-1955) richiamata dalla *BASTM*, *Les tribunaux* cit., p. 360.

(41) Con sentenza 20-2-1953 (cfr. *Recueil* cit., p. 87) il Consiglio di Stato ebbe a dichiarare il proprio difetto di giurisdizione nel ricorso Weiss, ex dipendente dell'Istituto di cooperazione intellettuale, le cui attività erano state assorbite dall'U.N.E.S.C.O. Il ricorso era stato instaurato contro lo Stato francese, ed i motivi su cui si fondava la decisione erano vari: è peraltro interessante sottolineare che il Consiglio di Stato ritenne che: « Gli atti delle autorità francesi relativi alle candidature dei cittadini francesi a posti di un'organizzazione internazionale si ricollegano direttamente alla nomina dei funzionari di questa Organizzazione Internazionale », tali atti quindi non sono atti interni, bensì internazionali (cfr. DINH, *Les privilèges et immunités* cit., p. 299); per un commento a tale decisione, con richiami alla giurisprudenza precedente del Consiglio di



anche le norme che dovrebbero essere applicate per dirimere una controversia tra un funzionario e l'Ufficio internazionale dei pesi e misure si trovano « en dehors du cercle de la législation française pour conserver leur caractère purement international » (42).

Notevole interesse assumono le sentenze argentine (43) e messicane (44) che si richiamano all'attività funzionale esplicita

---

Stato francese cfr. la nota del HUET, in *Journal du droit international*, 1954, pp. 746 sgg.

(42) Cfr. sentenza del Tribunale di Versailles 27-7-1945, riprodotta dal SEYERSTED, *Jurisdiction over Organs* cit., p. 510.

(43) Nel 1951 un ex impiegato del Centro d'informazioni delle Nazioni Unite a Buenos Aires citò in giudizio il Centro stesso per ottenere il pagamento di una indennità di licenziamento e di altre indennità. Il Tribunale del Lavoro si dichiarò incompetente perchè l'O.N.U. è una persona giuridica di diritto internazionale pubblico, mentre la competenza del Tribunale non si applica che alle controversie tra persone di diritto privato.

Contro tale decisione venne proposto ricorso alla Suprema Corte argentina, la quale, con sentenza in data 20-12-1951 ha ritenuto che l'Organizzazione non è uno Stato straniero, per cui la disposizione costituzionale che conferisce alla Corte Suprema competenza esclusiva per conoscere le controversie concernenti gli Stati stranieri non può essere applicato nella fattispecie. Di conseguenza la Corte Suprema si è dichiarata incompetente a sua volta e ha rinviato la questione al Tribunale del Lavoro.

In un'altra controversia intentata contro il Centro, con sentenza 23-11-1954 l'autorità giudiziaria argentina ha accordato l'immunità al Centro stesso in considerazione di quanto disposto dall'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite e dalla Convenzione del 1946 sui privilegi, ed immunità delle Nazioni Unite (cfr. DINH, *Les privilèges et immunités* cit., pp. 284 sgg.

(44) Il Tribunale arbitrale di Città del Messico, in una decisione in data 7-8-1953 si è dichiarato competente a giudicare in una controversia tra un ex dipendente e la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America Latina, poichè riteneva che la Commissione, esercitando la sua attività in territorio messicano, dovesse essere sottoposta alle leggi messicane. La Corte d'Appello, adita dalla Commissione, rinviò la questione alla Corte Suprema. Questa, con sentenza 28-4-1954, dichiarò che il

dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America latina, la quale, in quanto estranea all'ordinamento giuridico statale, non può essere sottoposta ad una valutazione giuridica da parte del giudice nazionale.

In contrasto con tale indirizzo si è manifestata alcuni anni fa la giurisprudenza di alcuni paesi del Medio Oriente, quali la Siria, il Libano e la Giordania (45). Quivi l'U.N.R.W.A. (Commissione delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi nel Medio Oriente) venne condannata a versare determinate indennità ai suoi ex dipendenti, non essendo stata accolta l'eccezione di immunità giurisdizionale sollevata in giudizio. In particolare l'autorità giudiziaria del Regno di Giordania, non solo condannò la Commissione, dopo essersi dichiarata competente a giudicare delle controversie intervenute tra questa ed un suo dipendente, ma concesse l'esecuzione forzata, facendo sequestrare i fondi della Commissione esistenti presso una banca giordana (46).

Tale giurisprudenza, peraltro, vivamente contrastata dalle dichiarazioni del Ministero degli Affari Esteri in Siria (47), deve

---

Tribunale arbitrale era incompetente a conoscere le controversie tra l'O.N.U. ed il suo personale, giacchè la prima fruisce delle immunità riconosciute dal diritto internazionale (cfr. DINH, *Les privilèges et immunités* cit., pp. 286 sgg.).

(45) Per un esame di tale giurisprudenza cfr. DINH, *Les privilèges et immunités* cit., pp. 288 sgg.

(46) Cfr. *Rapport annuel du Secrétaire Général*, 1953-54, doc. A/2663, p. 122.

(47) Cfr. *Rapport annuel du Directeur de l'U.N.R.W.A.*, 1952-53, doc. A/2470, p. 29. Peraltro malgrado un comunicato inviato nel mese di maggio del 1952 dal Ministero della Giustizia siriano al Procuratore generale, ove si chiariva che l'U.N.R.W.A. è un organo delle Nazioni Unite che usufruisce dell'immunità di giurisdizione e si invitava il Procuratore generale a notificare a tutti i Tribunali e servizi giuridici che essi non devono « connaître des actions qui pourraient être intentées contre l'U.N.R.W.A. » i tribunali siriani hanno pronunciato sentenze di condanna contro que-



essere valutata come un episodio che rimane circoscritto nel tempo e nello spazio, concernendo paesi da poco giunti all'indipendenza, ed estremamente gelosi della loro sovranità, perchè ancora sensibili al ricordo del regime delle capitolazioni.

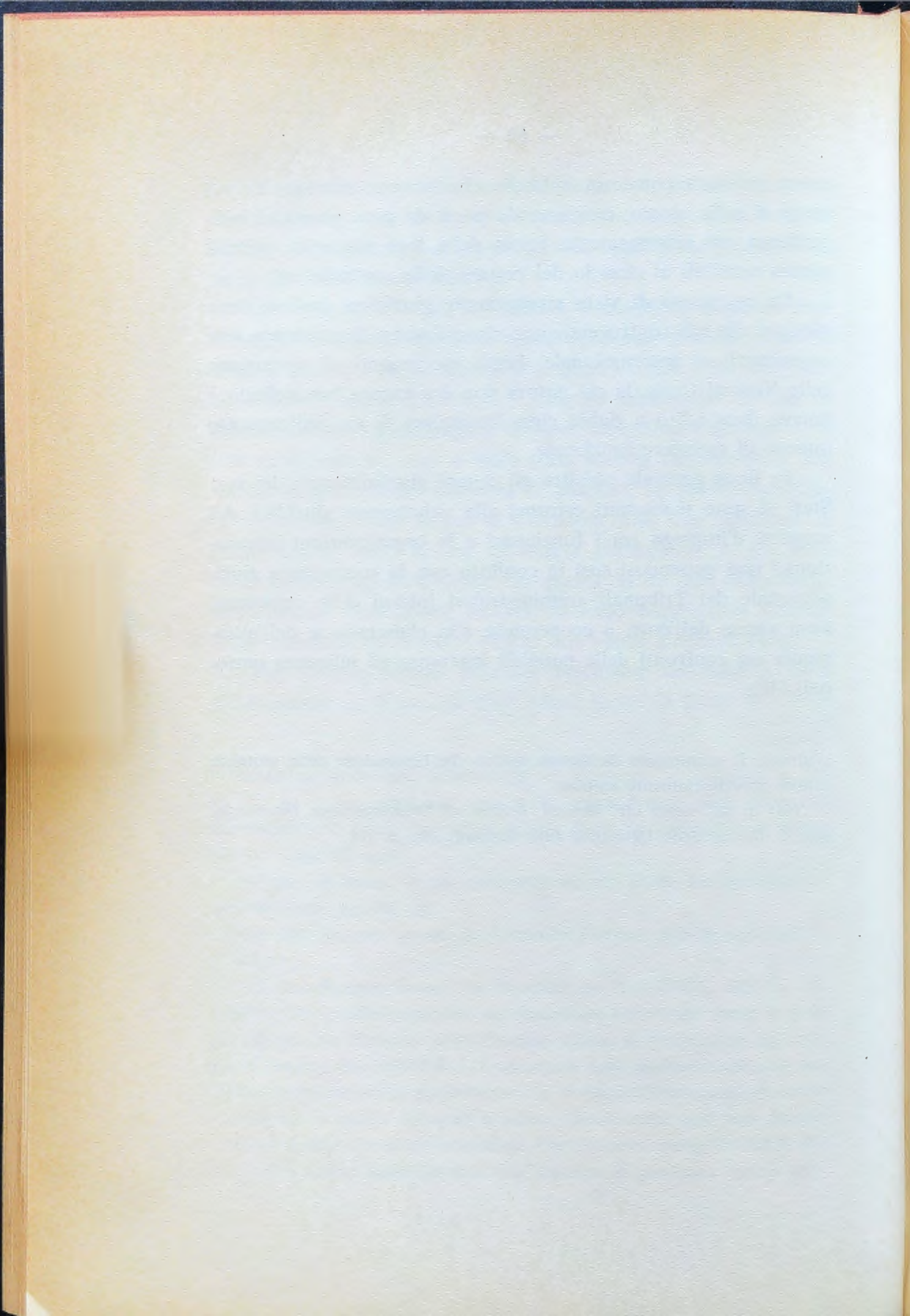
Da un punto di vista strettamente giuridico, inoltre, deve rilevarsi che tali controversie non riguardavano direttamente una organizzazione internazionale, bensì un organo di esecuzione delle Nazioni Unite, la cui natura non era ancora ben definita e poteva dare adito a dubbi circa l'esistenza di un ordinamento interno di carattere funzionale.

In linea generale peraltro gli organi giurisdizionali dei vari Stati si sono mantenuti estranei alla valutazione giuridica dei rapporti d'impiego tra i funzionari e le organizzazioni internazionali non ponendosi così in conflitto con la competenza giurisdizionale dei Tribunali amministrativi interni delle organizzazioni stesse dell'ente, e cooperando alla elaborazione dell'autonomia nei confronti delle possibili ingerenze ed influenze nazionali (48).

---

st'ultima. Il comunicato dichiarava inoltre che l'esecuzione delle sentenze veniva provvisoriamente sospesa.

(48) In tal senso cfr. MONACO, *Lezioni di Organizzazione Internazionale*, I, *Diritto delle Istituzioni Internazionali*, cit., p. 174.





---

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELLE NAZIONI UNITE

### CAPITOLO I

#### LE FONTI

Sez. I. - *Individuazione del principio delle competenze implicite nella evoluzione interpretativa del diritto internazionale.*

SOMMARIO: 1 - Inesistenza di una norma espressa nella Carta delle Nazioni Unite che preveda la istituzione del Tribunale amministrativo. Il principio delle competenze implicite contrapposto al principio del *favor libertatis*. 2 - La nozione di competenze implicite considerata nella attuale fase di sviluppo della organizzazione internazionale. 3 - Limiti e cautele nell'esercizio delle competenze implicite nella realtà internazionale. 4 - Valutazione concreta delle situazioni secondo alcuni pronunciati della giurisprudenza internazionale.

1. — La mancanza di una disposizione esplicita nella Carta delle Nazioni Unite che preveda la istituzione di un Tribunale amministrativo pone in via preliminare il problema di individuare le fonti normative del T.A.N.U. L'Organizzazione delle Nazioni Unite, infatti, così come tutte le altre unioni internazionali, è sorta per opera di Stati i quali, almeno in grande maggioranza, accettano il principio secondo cui le attività che si svolgono nel loro ambito devono essere regolate dal diritto. Il medesimo principio deve quindi ritenersi implicitamente accolto dalle organizzazioni internazionali, in riferimento alla loro orga-

nizzazione interna; pertanto ogni attività dell'ente deve trovare il suo fondamento e la sua disciplina nei principi che sono stati posti con il trattato istitutivo: non solo le attività che hanno rilevanze nella comunità internazionale, ma anche quelle che si svolgono nell'ordinamento interno dell'Organizzazione devono essere disciplinate giuridicamente (1).

È quindi nel trattato istitutivo, e cioè in una norma di diritto internazionale, che devono ritrovarsi i principi in forza dei quali viene istituito il Tribunale. La Corte internazionale di giustizia, nel suo parere consultivo relativo agli effetti delle sentenze del T.A.N.U. (2), ha utilizzato il concetto di competenze implicite

---

(1) Cfr. SERENI, *Diritto internazionale*, II, *Organizzazione Internazionale* cit., p. 902.

(2) Cfr. C. I. J., *Recueil*, 1954, cit., p. 47. È noto che nell'ordinamento internazionale il principio ha avuto la sua formulazione dogmatica nel parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 (C. I. J., *Recueil*, 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, pp. 179 sgg.). Su richiesta dell'Assemblea generale la Corte dovette esaminare se le Nazioni Unite avevano la capacità di presentare reclami internazionali per ottenere le riparazioni dei danni civili subiti dai suoi funzionari. La soluzione, peraltro non unanime, di tale quesito, venne ritrovata nel principio secondo cui il diritto internazionale considera l'Organizzazione come titolare di quei poteri che, se non sono espressamente enunciati nello statuto, sono per una conseguenza necessaria attribuiti all'O.N.U. in quanto essenziali all'esercizio delle sue funzioni. Infatti, perchè l'agente possa esercitare i suoi poteri in modo soddisfacente, occorre che egli senta che questa protezione gli è assicurata dall'Organizzazione e che egli può contare su di essa. Nè tale protezione può essere affidata allo Stato di cui l'agente è cittadino, perchè, da un lato numerosi sono i funzionari delle Nazioni Unite che sono apolidi, d'altro lato il ricorso alla protezione diplomatica statale rischierebbe di compromettere la sicurezza dei cittadini appartenenti a Stati più deboli o scarsamente interessati alla vita internazionale. Una tutela estranea a quella esercitata dalle Nazioni Unite, inoltre, potrebbe compromettere l'indipendenza del funzionario avvalando eventuali ingerenze dello Stato d'origine in violazione del principio sancito dall'art. 100 della Carta. Pertanto



(cfr. supra, Introduzione, cap. I, par. 2), affermando che il potere di creare siffatto Tribunale era necessariamente implicito nella Carta delle Nazioni Unite.

La nozione di competenze implicite, però, richiede alcuni chiarimenti, in quanto è relativamente nuova nel diritto internazionale. Essa infatti, da un punto di vista formale, si pone in contrasto con un altro principio che per lungo tempo ha presieduto l'interpretazione dei trattati internazionali, il così detto *favor libertatis*, il quale, richiamando il concetto del *favor creditoris* di diritto interno, disponeva che in caso di significato dubbio di una norma pattizia ogni limitazione di sovranità degli Stati doveva essere interpretata restrittivamente (3).

---

in considerazione del carattere delle funzioni affidate alla Organizzazione e delle missioni affidate ai suoi agenti, risulta evidente che la capacità dell'Organizzazione di esercitare, in certa misura, una protezione funzionale dei suoi agenti, è necessariamente implicita nella Carta.

(3) Cfr. EHRLICH, *L'interprétation des traités*, in *Recueil des Cours*, 1928; V; p. 89. Il principio del *favor libertatis* ha assunto vari aspetti sia nel campo del diritto processuale che in quello del diritto materiale, ed è tuttora vigente in alcuni casi di interpretazione dei trattati. In dottrina cfr. LAUTERPACHT, *The Development of International Law by the International Court*, London 1958, pp. 300 sgg.; NERI, *Sulla interpretazione dei trattati nel diritto internazionale*, Milano, 1958, pp. 298 sgg., DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire* cit., p. 110. Per una revisione critica della validità di tale principio cfr. BERNHARDT, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung Internationaler Gerichte*, Köln-Berlin, 1963, pp. 143 sgg.

In giurisprudenza cfr. CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE, *Parere consultivo n. 12 del 21-11-1925* (cfr. *Publications de la Cour Permanente de justice internationale*, Serie B, n. 12, p. 25), concernente l'interpretazione del Trattato di Losanna (Frontiere fra Turchia e Irak) dove la Corte ritenne che «se il testo di una disposizione convenzionale non è chiaro occorre scegliere tra più interpretazioni possibili, ritenere quella che importa il minimo obbligo tra le parti». Cfr. anche *Affaire relative à l'interprétation de l'art. 11 du Protocole de Londres du 9 Août 1924 (Réparations allemandes)*, deciso dall'arbitro olandese van Ljiden van Sandern-

Tuttavia tale pretesa contraddizione deve essere valutata secondo i principi che disciplinano l'attività interpretativa nell'ordinamento internazionale. Quivi infatti l'interprete non è tenuto a rispettare determinate regole astratte e generali di ermeneutica, secondo schemi logici preordinati, ma opera secondo i principi e i criteri strutturali dell'ordinamento, giacchè l'attività interpretativa costituisce uno degli strumenti di realizzazione dell'ordinamento stesso (4); occorre, cioè, considerare principalmente la struttura e i caratteri dell'ordinamento internazionale, per accertare in esso la rilevanza ed i modi di manifestazione dell'attività interpretativa. D'altro canto quest'ultima è libera di ricercare tra le norme dell'ordinamento quella che più sembra utilizzabile alla situazione concreta, assumendo in tal modo una notevole flessibilità in relazione alle circostanze di fatto.

Così il principio del *favor libertatis* poteva essere utilizzato in modo generale per interpretare la volontà delle parti contraenti di un trattato in quanto questo rifletteva una situazione internazionale di mera convivenza tra Stati; siffatta situazione trovava la sua espressione dottrinale nel positivismo giuridico tradizionale, secondo il quale lo Stato non può apparire vincolato dalle norme di diritto internazionale se non attraverso un proprio atto di consenso manifesto o tacito. Lo stesso positivismo giuridico, invero, abbandonati i tentativi

---

burg il 23 giugno 1926 (*United Nation Report of International Arbitral Award*, in seguito indicato UNRIAA, pp. 761, 764 e 773); *The Kronprinz Gustaf Adolf*, deciso il 18 luglio 1932 dall'arbitro svizzero Borel (2, UNRIAA, 1254-1255 e 1287); *Affaire des Zones franches de la Haute Savoie et du Pays de Gex* (*Publications*, Série A, n. 24, p. 12, *ordonnances*; Série A/B n. 46, p. 167, *arrêt*); *Affaire du vapeur Wimbledon* (*Publications*, Série A, n. 1, pp. 24-25); *Affaire du droit d'asile* (C.I.J., *Recueil*, 1950, pp. 274-275).

(4) Cfr. in tal senso BENTIVOGLIO, *La funzione interpretativa nell'ordinamento internazionale*, Milano 1958, pp. 58 sgg.; IDEM, *Per una interpretazione funzionale del diritto internazionale*, in *Annuario di diritto internazionale*, 1966, p. 34.



di attribuire al trattato normativo la natura di fatto sociologico e non giuridico, accertò la sussistenza della norma primaria *pacta sunt servanda*, ponendola oggettivamente al di sopra della sovranità degli Stati, vincolati ad essa nel loro agire internazionale (5). Cosicché, una volta ridimensionata la nozione di sovranità statuale, non più condizione di diritto, ma oggetto di regole giuridiche, almeno nell'ambito dell'ordinamento internazionale (6), il principio del *favor libertatis* deve essere adoperato con maggior prudenza; non è sufficiente farvi ricorso quando l'analisi di un testo non dia risultati certi, giacché vi sono altri mezzi di interpretazione, ed in particolare il ricorso ai principi generali che regolano la materia alla quale il testo si riferisce. Soltanto quando, pur essendo stato preso in considerazione ogni elemento pertinente, l'intenzione delle parti resti dubbia, occorre pronunciarsi per l'interpretazione più favorevole alla libertà degli Stati (7).

---

(5) Cfr. BENTIVOGLIO, *Diritto Internazionale Pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V, p. 919. Per un'analisi critica delle varie teorie della scuola positiva cfr. SPERDUTI, *La fonte suprema dell'ordinamento internazionale*, Milano 1946, pp. 132 sgg.; AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano 1950, pp. 20 sgg.; GIULIANO, *La comunità internazionale ed il diritto*, Padova 1950, pp. 70 sgg.; QUADRI, *Le fondement du caractère obligatoire du droit international public*, in *Recueil des Cours*, 1952, pp. 603 sgg.; AGO, *Diritto internazionale e diritto positivo*, in *Studi in onore di T. Perassi* cit., pp. 3 sgg.; VITTA, *Studi sui trattati*, Torino 1958, pp. 3 sgg.

(6) È noto che, secondo la teoria pura del diritto, sussiste una nozione dello Stato secondo l'ordinamento internazionale concettualmente distinta da quella dell'ordinamento interno.

(7) Cfr. sentenza della Corte permanente di giustizia 10-9-1929 n. 16, sulla questione relativa alla giurisdizione territoriale della Commissione internazionale dell'Oder. (*Publications*, Serie A, n. 23, p. 26). È il caso di ricordare che il superamento dei criteri restrittivi nell'interpretazione dei trattati ebbe inizio proprio nell'interpretazione delle competenze di una Organizzazione internazionale (l'O.I.L.), che la Corte permanente di giu-

2. — Il passaggio dalla fase di semplice convivenza a quella di collaborazione in campo internazionale, ha posto nuovi problemi che devono essere valutati in base ai principi vigenti nella comunità ove si svolge la collaborazione interstatuale. Infatti la flessibilità dei criteri interpretativi si manifesta proprio nella attuale realtà internazionale ove alcune norme pattizie sono preordinate a regolare determinate situazioni in cui gli Stati si trovano come soggetti contrapposti, altre invece possono dar vita ad organismi che esercitano competenze comuni. Nel primo caso, seppure con i temperamenti accennati che nel campo dottrinale sono stati compendati nell'accentuazione della nozione di autorità nell'ordinamento internazionale (8), il principio del *favor libertatis* può ancora essere ritenuto valido per interpretare i trattati. Nel secondo caso invece si assiste al definitivo superamento di tale criterio interpretativo, in quanto lo sviluppo del fenomeno della organizzazione internazionale segna il passaggio da un sistema essenzialmente *orizzontale* di diritti ed obblighi tra gli Stati ad un sistema tendenzialmente *verticale* per cui si manifesta come una funzione di innovazione strutturale (9). In-

---

stizia internazionale riconobbe competente a regolare anche le condizioni di lavoro del personale addetto alla agricoltura (cfr. *Publications*, Serie B, n. 2, p. 23); in senso analogo cfr. anche il parere consultivo della Corte permanente di giustizia internazionale sulle competenze dell'O.I.L. a disciplinare accessoriamente il lavoro personale del datore di lavoro (*Publications*, Serie B, n. 13, p. 18); parere consultivo della Corte permanente di giustizia internazionale sulla interpretazione della Convenzione del 1919 concernente il lavoro delle donne (*Publications*, Serie A/B, n. 50, p. 374).

(8) Cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico* cit., pp. 26 sgg.

(9) Cfr. BENTIVOGLIO, *Bipolarità dell'organizzazione internazionale* cit., p. 301. Ritiene però lo stesso Autore (op. cit., p. 300) che non per questo vengono alterate le caratteristiche strutture di base dell'ordinamento giuridico internazionale. Anche il GIULIANO (*La cooperazione internazionale in materia economica* cit., p. 10) nega che l'attuale fenomeno di organizzazione della cooperazione intergovernativa possa essere considerato come un inizio di superamento della tradizionale struttura della comunità. In



fatti con lo sviluppo dell'organizzazione internazionale la gestione degli interessi collettivi, che nella comunità di Stati è affidata di regola a questi ultimi, viene affidata ad organismi appositamente istituiti a questo scopo con la partecipazione di gruppi più o meno ampi di Stati (10). Il funzionamento di tali organismi per il raggiungimento dei fini internazionali voluti dagli Stati importa necessariamente l'esplicazione di un complesso di attività secondo i principi di organizzazione che si manifestano in ogni ordinamento; ivi la dinamica interna tende a superare la volontà collettiva degli Stati cristallizzata nell'atto costitutivo per raggiungere la piena realizzazione e la massima efficienza dell'organismo, così come ogni società in sviluppo tende ad attrarre a sè attività integrative delle proprie funzioni per il miglior raggiungimento dei propri fini.

L'opera dell'interprete, quindi, si inserisce nella struttura dell'ordinamento al fine di garantire la perenne attualità ed efficienza delle sue norme: l'interprete, essendo uno degli elementi per la realizzazione dell'ordinamento, si adegua alla realtà strutturale del sistema in cui l'organismo esercita i poteri necessari per il raggiungimento dei fini per i quali è stato istituito. Pertanto i criteri interpretativi si devono modellare a tale realtà che trova la sua espressione giuridica anche nella nozione di « competenze implicite ».

3. — Il fenomeno strutturale della organizzazione internazionale, benchè abbia assunto una notevole importanza nella co-

---

senso diverso, pur con notevoli perplessità, cfr. REUTER, *Principes de droit international public*, in *Recueil des Cours*, 1961, II, p. 467.

(10) Cfr. BENTIVOGLIO, *Bipolarità dell'organizzazione internazionale* cit., p. 305. Invero, come rileva il MALINTOPPI (*Le raccomandazioni internazionali*, Milano, 1958, pp. 319 sgg.) alla base di qualsiasi accordo istitutivo di una unione internazionale sussiste sempre un obbligo generico di cooperazione; dello stesso autore cfr. in argomento, *Saggi su aspetti normativi del coordinamento nel sistema delle Nazioni Unite*, in *Annali dell'Università di Camerino*, 1964, XXX, pp. 235 sgg.

munità degli Stati, influenzando sul comportamento degli enti che ne sono l'espressione più immediata, non può prescindere dal carattere prevalentemente pattizio delle norme che regolano i rapporti tra gli Stati e che pongono in essere i trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali. In considerazione di ciò, gli ordinamenti interni di queste, contrariamente ad altri ordinamenti i cui membri originari non hanno saputo efficacemente contrastare la dinamica evolutiva interna (11), si evolvono con estrema prudenza al fine di evitare che con l'esercizio di competenze non espressamente loro conferite, esorbitino in quei campi in cui gli Stati sono particolarmente sensibili alla tutela della propria sovranità. È questo il caso dei poteri che si esercitano in materia politica, ovvero che possono anche indirettamente incidere nella sfera politica dell'autorità statuale. L'attività interpretativa deve quindi tenere nel giusto conto il grado di tensione che, più o meno pronunciato, più o meno costante, si stabilisce tra le finalità superiori dell'organizzazione e l'ambito riservato agli Stati membri. Se da un lato infatti alcuni aspetti dell'organizzazione inducono a considerare gli Stati piuttosto come membri di una entità distinta sottomessi ai vincoli comunitari che individui indipendenti, d'altro lato non bisogna dimenticare la natura spesso politica che può rivestire l'atto costitutivo in relazione ai fini istitutivi dell'organizzazione.

Così la Carta delle Nazioni Unite, la quale ancor più dello

---

(11) Tale è l'ordinamento costituzionale degli Stati Uniti d'America il quale si sviluppò e rinsaldò attraverso la guerra di secessione. Attualmente invece del concetto federalistico basato sulla duplice sovranità (dual sovereignty) si sta affermando in dottrina una nuova tendenza di federalismo che viene chiamata « cooperative », che indica cioè il passaggio dalla rigida autonomia degli Stati alla loro attuale situazione la quale progressivamente si sta avvicinando a quella degli enti locali i cui organi esercitano anche funzioni federali (cfr. GROTTANELLI DE' SANTI, *La delimitazione dei poteri federali e statuali e la giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 628; CORWIN, *La costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna*, Pisa, 1958, p. 53).



Statuto della Società delle Nazioni rispecchia esigenze politiche, è stata redatta con notevole elasticità per modo che l'interpretazione possa tener conto dei fini comunitari e delle reazioni che i vincoli troppo accentuati alla propria libertà potrebbero suscitare da parte degli Stati (12).

Si ricordano in proposito le competenze delle Nazioni Unite per il regolamento delle controversie e per la prevenzione e la repressione dei conflitti, materie in cui il diritto di veto delle grandi potenze ha impedito di esercitare i poteri attribuiti dalla Carta al Consiglio di sicurezza (13). In alcuni casi ci si può trovare di fronte ad un rallentamento ed una paralisi parziale di attività di un organo a causa dell'atteggiamento contrario di alcuni suoi membri originari: nè la *vis atractiva* dell'Organizzazione, nè il principio della collaborazione internazionale sono in grado di influire in modo giuridicamente efficace sulla volontà degli Stati (14). La questione ha un forte substrato politico, ed è

---

(12) Cfr. in tal senso DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire cit.*, p. 141.

(13) Varie proposte per la soppressione del diritto di veto, sia mediante la procedura di emendamento della Carta (avanzata dalle Filippine nel 1946) che mediante la convocazione di una commissione con il compito di esaminare una possibile revisione della Carta (progetti di Cuba del 1946, e dell'Argentina del 1946 e 1948) furono respinte.

(14) In realtà accade che la volontà di collaborazione dei governi può, in alcuni casi, dimostrarsi più importante di quanto non lo siano i legami istituzionali (cfr. L'HUILLIER, *Théorie et pratique de la coopération économique internationale*, Paris, 1957, p. 561). Invero la costituzione di un ente internazionale, dotato di propria individualità e competenza, comportando di solito la possibilità di adottare decisioni a maggioranza, può suscitare diffidenze da parte di alcuni Stati che temono di essere troppo vincolati nell'esercizio di determinate competenze. Può accadere, quindi, che proprio gli organismi che non assumono una struttura istituzionale, mantenendo quindi il principio dell'unanimità per l'adozione delle decisioni, come ad es. il G.A.T.T., siano preferiti dagli Stati, e, seppure dotati di poteri costituzionali più deboli, conseguono risultati più positivi di

rimessa alla prudenza dell'Organizzazione la valutazione della realtà di fatto in relazione alle esigenze degli Stati membri (15). Le soluzioni variano secondo le singole circostanze, non potendo evidentemente essere disciplinate da un principio giuridico generale (16).

4. — Di siffatte esigenze di concretezza, in relazione ai casi specifici, si è fatta interprete la giurisprudenza internazionale rivelatasi sensibile (17) alla realtà di fatto e ai limiti che non possono essere superati senza suscitare l'opposizione degli Stati. In particolare due pronunciati sono da considerarsi caratteristici.

Il primo è il parere addizionale all'*avis consultatif* del 12 agosto 1923 della Corte permanente di giustizia internazionale sulle competenze dell'O.I.L. in campo agricolo (18), ove la Corte dovette stabilire se le proposte tendenti ad organizzare e sviluppare i mezzi di produzione agricola e l'esame di tutte le altre consimili questioni rientrassero o meno nelle competenze attribuite all'ente del trattato istitutivo. In tale parere la Corte

---

quelli di altre istituzioni specializzate (in tal senso cfr. GIULIANO, *La cooperazione internazionale in materia economica* cit., pp. 202 sgg.).

(15) Così in alcuni casi (questione Indonesiana, indiani nel Sud Africa) gli organi politici delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea generale, si sono rifiutati di chiedere il parere giuridico alla Corte internazionale di giustizia di fronte alla eccezione di dominio riservato sollevata da alcuni Stati.

(16) Ad esempio, l'attribuzione di determinate competenze all'Assemblea generale per superare in determinate materie il veto del Consiglio di sicurezza fu utilizzato in casi concreti cercando di evitare dichiarazioni di principio che potessero vincolare giuridicamente l'Organizzazione (cfr. in proposito HOFFMANN, *Organisations Internationales et pouvoirs politiques des Etats*, Paris 1954, p. 307 e 317; KOROWICZ, *Organizations Internationales et Souveraineté des Etats Membres*, Paris 1961, pp. 209 sgg.).

(17) Il carattere di agilità e « souplesse » dell'interprete internazionale è stato messo in rilievo dal BOURQUIN, *Stabilité et mouvement dans l'ordre juridique international*, in *Recueil des Cours*, 1938, II, pp. 351 sgg.

(18) Cfr. C.P.I.J., *Publications*, Serie B, n. 3, p. 54.



avrebbe potuto avvalersi di una interpretazione estensiva, giustificando l'esplicazione di tali competenze da parte dell'O.I.L. mediante l'assunto che l'organizzazione e lo sviluppo del lavoro agricolo possono essere considerati elementi fondamentali per regolare le modalità di lavoro dei dipendenti addetti all'agricoltura. Ciò nonostante la Corte ha escluso qualsiasi competenza dell'O.I.L. in materia, poichè l'organizzazione e lo sviluppo dei mezzi di produzione non rientrano nell'ambito delle attività attribuite espressamente dal Trattato di Versailles all'Organizzazione.

Tale interpretazione dimostra come la Corte abbia valutato concretamente la situazione, tenendo conto dei limiti oltre i quali un ampliamento delle attribuzioni dell'Organizzazione avrebbe potuto suscitare una opposizione da parte degli Stati membri. Da un punto di vista logico, infatti, le modalità di sviluppo dei mezzi di produzione condizionano strettamente le modalità di lavoro: tuttavia un parere favorevole in materia avrebbe esteso il potere dell'Organizzazione al campo economico, incidendo direttamente su un'attività interna tradizionalmente ricompresa nell'ambito del dominio riservato degli Stati.

Più recentemente, inoltre, la Corte internazionale di giustizia in data 20 luglio 1962 nel parere relativo alle spese delle Nazioni Unite ed all'obbligo degli Stati membri di partecipare alle spese relative al finanziamento delle operazioni militari nel Congo e nel Medio Oriente (19), si è prudentemente astenuta da ogni

---

(19) La risoluzione 1731 (XVI) mediante la quale l'Assemblea Generale decise di richiedere alla Corte il parere era così formulato: « l'Assemblea Generale, riconoscendo che essa ha bisogno di un parere giuridico autorizzato relativo agli obblighi degli Stati membri in virtù della Carta delle Nazioni Unite per quanto concerne il finanziamento delle operazioni delle Nazioni Unite in Congo (O.N.U.C.) e in Medio Oriente (U.N.E.F.), 1) decide di sottoporre la seguente questione alla Corte internazionale di giustizia perchè essa dia il proprio parere: le spese autorizzate dalle risoluzioni dell'Assemblea generale 1538 (XV) ecc. costituiscono spese dell'Orga-

richiamo del principio delle competenze implicite. Essa, infatti, ha preferito basare le proprie conclusioni su una complessa esegesi delle disposizioni della Carta e su un minuzioso richiamo alla pratica delle Nazioni Unite. Soltanto in modo quasi incidentale il parere ricorda che le norme della Carta che si riferiscono alle spese dell'Organizzazione (art. 17) devono essere interpretate nel quadro degli scopi fondamentali delle Nazioni Unite, nel senso che quando l'Organizzazione prende delle misure di cui può dire a giusto titolo che sono appropriate al raggiungimento dei fini delle Nazioni Unite, si deve presumere che gli oneri relativi a tali misure non oltrepassino i poteri dell'Organizzazione (20).

In questa pronuncia non sarebbe peraltro mancata l'occasione per un richiamo ai poteri impliciti, in specie se, tenuto conto delle argomentazioni di alcuni Stati (che ritrovavano lo spunto in un emendamento francese (21) proposto al testo del quesito

nizzazione ai sensi del paragrafo 2 dell'art. 17 dello Statuto delle Nazioni Unite? ».

(20) Cfr. *C. I. J., Recueil*, 1962, p. 168.

(21) Il Governo francese aveva proposto (doc. A/L 378 del 16-12-1961) un emendamento così formulato: « Le spese autorizzate ecc. sono state decise conformemente alle disposizioni dello Statuto, e, in caso affermativo, costituiscono delle spese dell'Organizzazione ai sensi del par. 2 dell'art. 17 dello Statuto delle Nazioni Unite? ».

A questo proposito nella lettera 5-2-1962 indirizzata dal Governo francese al Cancelliere della Corte si sottolineava che la vera questione che questa avrebbe dovuto affrontare e risolvere per chiarire il problema non avrebbe dovuto avere per oggetto soltanto l'interpretazione di un articolo della Carta, ma sarebbe stato il seguente: a) potere dell'Assemblea di ampliare le competenze dell'Organizzazione mediante la semplice votazione del bilancio; b) se con il semplice strumento della raccomandazione rivolta agli Stati membri si creino per questi ultimi degli obblighi giuridici; c) possibilità di far sorgere degli obblighi a carico degli Stati membri mediante una decisione non rivolta ad essi, ma indirizzata soltanto al Segretario generale.

Ritiene peraltro il MONACO (cfr. *Gli obblighi finanziari degli Stati mem-*



sottoposto alla Corte), questa avesse affrontato la questione di esaminare se e a quali condizioni una risoluzione delle Nazioni Unite, vincolante a determinate spese militari, non solo possa beneficiare di una presunzione di validità, ma anche debba considerarsi definitiva, per modo che uno Stato membro sia tenuto a pagare la sua quota parte. Invero le spese di cui si chiedeva di accertare la natura erano state effettuate per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, fini principali per il raggiungimento dei quali sono state create le Nazioni Unite; tali spese quindi avrebbero potuto, implicitamente, considerarsi spese dell'Organizzazione ai sensi dell'art. 17 par. 2 della Carta (22).

La Corte però non ha seguito tale via, indubbiamente più semplice dal punto di vista giuridico, ma estremamente pericolosa dal punto di vista politico. Infatti l'adozione del principio delle competenze implicite in relazione a fini così ampi e discrezionali avrebbe rischiato di ampliare in modo quasi illimitato i poteri e le attribuzioni dell'Organizzazione, suscitando opposizione da parte degli Stati membri.

---

*bri delle Nazioni Unite nel parere della Corte internazionale di giustizia*, in *Riv. dir. internaz.*, 1962, p. 606, nota 1<sup>a</sup>) che se la Corte « avesse dovuto risolvere questi problemi non avrebbe potuto certamente affrontare la materia in contestazione. Quest'ultima attiene invece unicamente alla gestione finanziaria delle Nazioni Unite, ed il risultato sarebbe stato che la Organizzazione non avrebbe ricevuto alcuna direttiva specifica ».

(22) Cfr. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire* cit., p. 150.

Sez. II. - *Le competenze implicite in relazione al problema della natura originaria o derivata dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali.*

SOMMARIO: 1 - Nozione di ordinamento derivato e di ordinamento originario riferita agli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali. 2 - Richiamo alla distinzione tra costituzione formale e costituzione materiale. Rapporto di sincronizzazione tra le norme internazionali e l'organizzazione interna. 3 - Il problema considerato sotto il profilo dell'ordinamento giuridico complessivo dell'ente internazionale. 4 - Le competenze implicite espressione della natura derivata dell'ordinamento dell'organizzazione.

1. — La nozione di competenze implicite delle organizzazioni internazionali non può essere sufficientemente valutata senza un breve accenno al suo inserimento nel più vasto problema, ampiamente studiato in particolare dalla dottrina italiana (1), dei rapporti tra l'ordinamento interno delle unioni internazionali e l'ordinamento internazionale.

I necessari limiti della presente indagine inducono a non affrontare in termini generali l'argomento, la cui trattazione deve essere effettuata sul piano della teoria generale, in relazione ai principi che attengono ai destinatari delle norme e alla nozione stessa di diritto internazionale (2). È interessante però soffer-

---

(1) In tal senso DECLEVA, *Il diritto interno* cit., pp. 81 sgg. La dottrina straniera invece, se si eccettuano il FOCSANEANU (*Le droit interne* cit., p. 362) e il CAHIER (*Le droit interne* cit., p. 580) si è sempre limitata a trattare il problema marginalmente.

(2) Sembrano riprospettarsi su tale problema le divergenze che si erano manifestate in dottrina circa l'individuazione degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali, in quanto la natura derivata



marsi su alcune considerazioni che, derivando come corollari dalle diverse soluzioni, risultano utili per una miglior comprensione della natura e del significato attribuito alla nozione di competenze implicite.

Sono note le due differenti soluzioni date al problema: da un lato si ritiene che l'accordo istitutivo sia fonte diretta dell'ordinamento dell'organizzazione, il quale deriva così dall'ordinamento internazionale generale (3); d'altro lato, invece, gli ordinamenti delle organizzazioni internazionali vengono considerati, analogamente agli ordinamenti interni degli Stati, originari, indipendenti ed autonomi dall'ordinamento internazionale (4). Invero gli Stati, mediante le clausole pattizie che riguardano i fini, l'organizzazione interna ed il modo di funzionare dell'ente istituendo, non fanno altro che preordinare più dettagliatamente l'esercizio del potere istitutivo di cui godono in forza di apposite norme dell'ordinamento internazionale (5); le norme dell'atto di

---

dell'ordinamento di queste presuppone che dall'ordinamento internazionale possano derivare ordinamenti di tipo interindividuale. Naturalmente la questione non si pone per quanti muovono da una concezione monistica e quindi dal presupposto del carattere interindividuale di tutto il diritto, diritto internazionale compreso (in tal senso cfr. TOSATO, *I regolamenti delle Comunità Europee*, Milano, 1965, p. 26; sul punto cfr. ARANGIO RUIZ, *Rapporti contrattuali tra Stati e Organizzazioni internazionali*, in *Archivio giuridico « Filippo Serafini »*, 1950, pp. 8 sgg.; cfr. anche la definizione che il VERDROSS, in *Völkerecht*, V ed., Wien, 1964, p. 355 dà delle Comunità Europee).

(3) In tal senso cfr. la dottrina citata nell'Introduzione, cap. II, par. 2, nota 12.

(4) Cfr. la dottrina citata nell'Introduzione, cap. II, par. 2, nota 13.

(5) Cfr. VITTA (*Studi sui trattati*, Torino, 1958, pp. 52 sgg.) secondo il quale i soggetti internazionali sono titolari di un potere istitutivo, cioè di un potere di agire in modo da determinare la nascita di comunità parziarie con propria organizzazione e sviluppo autonomo; gli Stati, quando stipulano trattati che tendono a preordinare una unione di Stati, eserci-

unione quindi predispongono soltanto la creazione dell'ente e del suo ordinamento giuridico, la cui efficacia però si riconduce al fatto dell'esistenza dell'ente, e non alle norme internazionali che ne hanno predisposto la formazione (6): gli ordinamenti delle organizzazioni risultano pertanto indipendenti tanto dal diritto interno che dal diritto internazionale.

2. — È indubbio che attribuendo natura originaria all'ordinamento interno dell'organizzazione e configurando l'autonomia organizzativa al di fuori del trattato istitutivo, viene spiegato facilmente il fenomeno dinamico interno di alcune organizzazioni internazionali, le quali di fatto si sviluppano anche al di fuori del trattato che ne ha predisposto l'esistenza. La stessa dottrina, infatti, si richiama alla distinzione tra costituzione formale e costituzione materiale (7) per spiegare il fenomeno; se da un lato le disposizioni del trattato circa l'organizzazione interna ed il funzionamento dell'ente costituiscono canoni di comportamento

---

tano, oltre l'autonomia normativa, un ulteriore tipo di autonomia, denominata autonomia istitutiva. Questa, sempre secondo il VITTA, è però soltanto preordinata col trattato istitutivo, giacchè l'istituzione di comunità parziarie sono eventi presi in considerazione dall'ordinamento internazionale in quanto ed allorchè si producano e non dal momento in cui sono previste dal trattato.

(6) Cfr. SERENI, *Diritto Internazionale*, II, *Organizzazione Internazionale*, p. 903. Secondo il MONACO (*Lezioni di Organizzazione Internazionale*, I, *Diritto delle Istituzioni Internazionali* cit., p. 31), l'ente, essendo fondato su di un atto di carattere normativo, può darsi una struttura istituzionale, della quale l'atto istitutivo stabilisce i lineamenti generali.

(7) Costituzione in senso formale è l'atto legislativo che viene emanato secondo un procedimento speciale, diverso da quello seguito per la emanazione delle leggi ordinarie; costituzione in senso materiale è l'insieme delle norme e dei principi che presiedono l'organizzazione governativa e caratterizzano il regime politico dello Stato (cfr. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1967, p. 66).



per le parti stipulanti, in base alle reciproche obbligazioni assunte, d'altro lato il trattato assume l'aspetto di costituzione interna dell'ente stesso. Siffatta costituzione viene intesa in senso formale, perchè le vicende connesse alla vita interna dell'ente possono produrre una divergenza nei confronti di quanto preordinato nell'atto istitutivo, portando ad una differenziazione tra costituzione in senso formale e costituzione in senso materiale (8), analoga a quella che può verificarsi negli ordinamenti statuali.

Occorre però rilevare che in una sua più approfondita indagine (9) la dottrina favorevole alla originarietà degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali, ritiene che l'analogia tra queste e gli Stati nei confronti dell'ordinamento internazionale non sia assoluta, giacchè l'autonomia dell'ordinamento interno delle prime è di fatto limitato dall'atto costitutivo in modo assai più rigido. Sussisterebbe infatti fra le norme internazionali e l'organizzazione interna uno speciale rapporto di pa-

---

(8) Cfr. MONACO, *L'autonomia normativa* cit., p. 142; VITTA, *Studi sui trattati* cit., p. 65. Da un punto di vista strettamente giuridico però nel caso di divergenza tra costituzione in senso formale e costituzione in senso materiale la prevalenza spetta alla prima, come alla sola formalmente giuridica che continua ad essere valida in quanto appartiene all'ordinamento sino a quando dall'ordinamento stesso non verrà eliminata (cfr. VIRGA, *Diritto costituzionale* cit., p. 66). L'opinione contraria del MORTATI (cfr. *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940) secondo cui la costituzione in senso materiale condiziona la validità di tutto l'ordinamento giuridico, giacchè essa imprime il carattere di giuridicità a tutto il sistema degli atti successivi attraverso il quale si svolge, ha incontrato forti dissensi in dottrina; cfr. GUARINO, *Materia costituzionale, costituzione materiale, leggi costituzionali*, in *Dir. e Giur.*, 1948, p. 39; BARILE (P.), *La costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, pp. 38 sgg.; PIERANDREI, *Saggio sulla teoria della costituzione*, in *Jus*, 1951, pp. 326 sgg.; BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1965, pp. 48 sgg.

(9) Cfr. SERENI, *Diritto Internazionale*, II, *Organizzazione Internazionale* cit. pp. 908 sgg.; per una critica alla teoria sostenuta dal SERENI, cfr. BALLADORE-PALLIERI, *La personalità* cit., pp. 20 sgg.

rallelismo e di sincronizzazione: il trattato costitutivo dell'organizzazione predispone all'uopo un collegamento intimo e costante ed imprime un particolare modo di essere all'organizzazione, allo scopo di assicurare l'adattamento delle norme interne alle norme internazionali.

Due espedienti sono adottati a tal fine: il primo opera sul piano del diritto internazionale e consiste nell'accettazione implicita da parte dell'organizzazione delle norme internazionali che ad essa si riferiscono, dal momento che l'organizzazione si forma e funziona in conformità alle norme internazionali; il secondo consiste in una norma di adattamento delle norme interne all'ordinamento internazionale, e precisamente a quelle poste col trattato di unione che hanno per oggetto la struttura, i poteri, il funzionamento e l'esistenza stessa dell'organizzazione.

3. — Come si è già accennato, non si vuole affrontare la trattazione generale del problema. L'esame critico delle diverse posizioni è già stato esaurientemente affrontato dalla dottrina (10); recentemente, inoltre, è stato rilevato che le dispute sul carattere originario o derivato dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali non hanno quella importanza che taluni autori vogliono ad esse attribuire. Invero, partendo dal presupposto dell'esistenza di un ordinamento giuridico particolare proprio di ogni organizzazione internazionale con norme che, facenti parte della struttura dell'ente, hanno rilevanza verso l'esterno, e norme volte invece a disciplinare i rapporti e le situazioni interne, una autorevole dottrina (11) ritiene che sia per lo meno dubbio che l'insieme di queste ultime norme rappresenti a sua volta un ordinamento giuridico a sè stante. Infatti ogni

---

(10) Cfr. DECLEVA, *Il diritto interno* cit., pp. 20 sgg.

(11) MONACO, *Lezioni di Organizzazione Internazionale*, I, *Diritto delle Istituzioni Internazionali* cit., pp. 158 sgg.



valutazione sulla natura delle norme interne deve effettuarsi nell'ambito proprio dell'ordinamento di ciascun ente, il quale si presenta, nel suo complesso, come un ordinamento giuridico particolare ed autonomo rispetto all'ordinamento internazionale. Posto il problema in questi termini, non ha più ragione di sussistere l'indagine se l'ordinamento interno dell'ente abbia rapporti di derivazione nei confronti dell'ordinamento internazionale.

L'accennata dottrina ha l'indubbio pregio di superare il punto morto in cui si trovavano le opposte correnti dottrinarie favorevoli alla natura originaria ovvero derivata dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali, prospettando una soluzione unitaria per la valutazione delle attività che fanno capo all'ente.

Rimangono però alcune perplessità sul punto specifico dei riflessi che siffatta impostazione può produrre nei confronti della nozione di competenze implicite. Questa, infatti, è stata richiamata sia per valutare determinate attività delle Nazioni Unite, rilevanti prevalentemente verso l'esterno, come nel caso del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 (12), sia per conferire all'Assemblea generale determinati poteri atti ad istituire un organo giurisdizionale amministrativo con funzioni specifiche nell'ambito dell'ordinamento interno dell'Organizzazione (13). Pertanto il problema non può essere limitato ad un esame della nozione di competenze implicite sotto il profilo dell'ordinamento interno dell'ente, ma deve trovare la sua soluzione nell'ambito di tutto l'ordinamento dell'organizzazione, tenuto conto della posizione di questo nei confronti dell'ordinamento internazionale generale. Si tratta quindi

---

(12) Cfr. C. I. J., *Recueil*, 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, p. 182.

(13) Cfr. C. I. J., *Recueil*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 56.

di chiarire in relazione al fenomeno delle competenze implicite che cosa si intende per ordinamento autonomo e particolare dell'ente, distinto dall'ordinamento internazionale generale.

4. — Infatti, se le competenze implicite vengono considerate come poteri che non sono esplicitamente contenuti nell'atto costitutivo dell'organizzazione, ma che l'ordinamento internazionale attribuisce implicitamente all'ente per la migliore attuazione delle sue finalità, non possono trovare la loro giustificazione in un ordinamento originario. L'ente invero non è titolare in modo autonomo di tali poteri, ma può assumere determinate competenze soltanto se e in quanto debba raggiungere determinati fini internazionali. Anzi non tutti gli enti possono assumere competenze oltre a quelle espressamente determinate dall'atto costitutivo, specialmente in quelle materie dove più vigile è l'attenzione degli Stati. Ora appare dubbio se un ordinamento originario possa essere sottoposto a limitazioni per esercitare poteri connessi alla sua organizzazione. Se l'ordinamento dell'organizzazione non ritrovasse la sua obbligatorietà ed i suoi limiti direttamente nell'atto costitutivo, ma fosse considerato originario e separato dal diritto internazionale, una volta creato un organo di attività interna, questo potrebbe, mediante la sua autonomia normativa e regolamentare, creare organi che esplicino l'attività che preferisce. Un ordinamento giuridico infatti, in quanto indipendente ed originario, non è soggetto ad alcuna limitazione per quanto concerne le categorie di fatti e rapporti da esso disciplinati: astrattamente e potenzialmente esso può disciplinare con proprie norme tutti i fatti e i rapporti senza eccezione alcuna (14).

---

(14) Cfr. SERENI, *Diritto Internazionale*, Milano, 1956, p. 219. Il problema in generale si ricollega a quello della c.d. universalità dell'ordinamento giuridico statale. Infatti un ordinamento originario è sempre il solo giudice della propria competenza (cfr. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico* cit., p. 58).



Risulterebbe pertanto inutile qualsiasi richiamo al principio delle competenze implicite per spiegare determinate attività non espressamente previste nell'atto istitutivo dell'ente. Egualmente inutile sarebbe tutta la problematica elaborata in argomento e del tutto ingiustificata l'opposizione degli Stati all'ampliamento di competenze delle organizzazioni in alcuni campi; l'atteggiamento negativo degli Stati potrebbe essere giustificato soltanto da una norma espressa limitativa esistente nel trattato istitutivo (15).

Ma la riprova che le competenze implicite possono sussistere unicamente negli ordinamenti derivati si desume sia dalla natura dell'ordinamento giuridico dove venne enucleato il concetto di competenze implicite, sia dalla realtà giuridica, presa in considerazione dalla giurisprudenza internazionale.

Il principio delle competenze implicite, come si è visto, ebbe la sua prima e più nota formulazione dalla giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, attraverso l'interpretazione della Costituzione federale (16): fu dapprima mediante l'associazione in confederazione, in seguito mediante

---

(15) Cfr. DECLEVA, *Il diritto interno* cit., p. 122. Una clausola del genere si ritrova nell'accordo istitutivo dell'O.C.T. (Organizzazione della Cooperazione commerciale), peraltro non ancora entrato in vigore, il quale, all'art. 3 lett. c stabilisce: « L'organizzazione non avrà alcun potere di emendare le disposizioni dell'accordo generale; nessuna decisione o altra misura presa dall'Assemblea o da un organo sussidiario dell'organizzazione avrà per effetto di imporre a un membro un obbligo nuovo che il detto membro non sia specialmente obbligato ad assumere ».

(16) In argomento cfr. LEVI, *La teoria hamiltoniana degli « implied powers » della Costituzione*, in *Rendiconto della classe di scienze morali, storiche e filosofiche, Accademia Nazionale dei Lincei* 1951, pp. 492 sgg.; KRUSE, *Implied Powers and implied Limitations*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1953-54, pp. 169 sgg.; ADAMS, *Il diritto costituzionale americano*, Firenze, 1954, pp. 50 sgg.; GROTANELLI DE' SANTI, *La delimitazione dei poteri* cit., pp. 629 sgg.; CORWIN, *La costituzione degli Stati Uniti* cit., pp. 51 sgg.; TUNC (ANDRÉ et SUZANNE), *Le système constitutionnel des Etats Unis d'Amerique*, Paris, 1954, I, pp. 89 sgg. e II, pp. 74 sgg.

l'istituzione di uno Stato federale che determinati poteri vennero trasferiti attraverso la costituzione al governo centrale; questo si trovò ad esercitare i suoi poteri nell'ambito della Carta Costituzionale e nelle materie espressamente conferitegli (enumerated powers), rimanendo invece i singoli Stati membri depositari di tutti gli altri poteri (reserved powers). L'attività giurisprudenziale della Corte Suprema, anche se ha cercato di circoscriverne gli effetti, non ha potuto prescindere dal principio contenuto nel decimo emendamento della Costituzione secondo cui la fonte di ogni potere risiede negli Stati e nel popolo, i quali ne hanno delegato alcuni al governo degli Stati Uniti attraverso la Costituzione.

Allo stesso modo la Corte internazionale di giustizia non ha mai disconosciuto che i poteri delle organizzazioni internazionali debbano avere il loro diretto ed immediato fondamento nel trattato costitutivo dell'unione, ossia in una norma di diritto internazionale. In nessun pronunciato, anche più recente (17), la Corte ha giustificato le attività interne dell'ente attraverso un ordinamento originario ed indipendente dal diritto internazionale. Una soluzione del genere avrebbe facilmente risolto il delicato problema circa le competenze delle unioni internazionali. Se infatti l'ordinamento di queste, quale ordinamento originario, può darsi il contenuto che preferisce, e quindi istituire organi o esercitare i poteri che ritiene opportuni, è inutile il ricorso al concetto di poteri impliciti per giustificare determinate attività o la creazione di organi non previsti nel trattato di unione.

In mancanza di una norma espressa che vieta l'esercizio di

---

(17) Cfr. ad esempio il parere consultivo dell'1-7-1950 sullo *Statuto del territorio sud-ovest africano* (C.I.J., *Recueil*, 1950, p. 129); il parere consultivo dell'11-4-1949 sulla *riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite* (C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 174); il parere consultivo del 13-7-1954 sull'*efficacia delle decisioni del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite* (C.I.J., *Recueil*, 1954, p. 47); il parere consultivo del 20-7-1962 su *certe spese delle Nazioni Unite* (C.I.J., *Recueil*, 1962, p. 151).



determinate competenze, l'unione nella sua attività organizzativa, potrebbe esercitare i poteri che crede, senza essere vincolata dall'atto istitutivo.

Inoltre la Corte non ha mai esitato a dare pareri su questioni attinenti l'ordinamento delle organizzazioni internazionali (18); se fosse sorto qualche dubbio circa la natura di tali ordinamenti, ed in particolare se essi si dovessero considerare autonomi rispetto a quello internazionale, la Corte avrebbe dovuto risolvere la questione di carattere preliminare della propria competenza prima di analizzare il merito. Nessuna eccezione è stata mai sollevata dalle parti o d'ufficio; la Corte si è sempre ritenuta competente a conoscere la questione sottoposta, intendendo quindi che i quesiti riguardavano ordinamenti che traggono la loro efficacia dal diritto internazionale (19).

Del resto la formulazione di una teoria la quale rimetta alle organizzazioni la libertà di organizzarsi e di esercitare attività giuridiche anche al di fuori delle regole statuarie difficilmente può collimare con la prassi seguita dalla Corte in materia di interpretazione dei trattati istitutivi delle organizzazioni stesse. La Corte infatti evita il più possibile di ricorrere a principi giuridici generali che possono vincolare in futuro e soprat-

---

(18) Cfr. in particolare il parere consultivo del 13-7-1954 *sull'efficacia delle decisioni del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite* (C.I.J., *Recueil*, 1954, p. 47), nonchè il parere consultivo del 3-10-1956 *sulle decisioni del Tribunale amministrativo dell'O.I.L. per l'U.N.E.S.C.O.* (C.I.J., *Recueil*, 1956, p. 77); al riguardo cfr. tuttavia, anche l'opinione dissidente del giudice Cordova (C.I.J., *Recueil*, 1956, p. 84).

(19) È quindi conseguente alla propria impostazione il CAHIER (cfr. *Le droit interne* cit., p. 589) il quale, considerando l'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali di natura originaria, ritiene che quando la Corte internazionale di giustizia deve pronunciarsi sull'interpretazione dell'atto costitutivo o sulle attività di certi organi delle Nazioni Unite e delle istituzioni specializzate, perde il carattere di Corte internazionale, per assumere quello di Tribunale dell'ordinamento giuridico interno dell'Ente.

tutto creare presupposti per un ampliamento indiscriminato delle competenze delle organizzazioni internazionali. La sensibilità della realtà internazionale, nei suoi molteplici aspetti, può essere maggiormente avvertita attraverso una attività interpretativa che si scosti dalla lettera delle norme istitutive dell'organizzazione soltanto in determinati casi e per motivi giustificati dalla necessità di raggiungere in maniera più agevole determinati fini previsti dallo Statuto dell'ente.



Sez. III. - *La istituzione del Tribunale amministrativo come espressione delle competenze implicite delle Nazioni Unite.*

SOMMARIO: 1 - Le divergenze sorte tra le delegazioni degli Stati al momento della istituzione del Tribunale amministrativo. 2 - Influenze politiche nazionali sulla crisi della funzione pubblica internazionale. Contrasti tra alcuni funzionari ed il Segretario generale delle Nazioni Unite. 3 - Il parere del Comitato dei tre giuristi sui rapporti tra i funzionari, lo Stato di origine e le Nazioni Unite. 4 - Critica al parere. 5 - I pronunciati del Tribunale amministrativo. Rifiuto di alcune delegazioni di votare i crediti per le indennità stabilite per i funzionari licenziati. 6 - Le divergenze sorte tra le delegazioni degli Stati sulla efficacia delle decisioni del Tribunale amministrativo. Il problema della natura del Tribunale amministrativo. 7 - Aspetto funzionale ed organico del problema. Il pensiero della Corte internazionale di giustizia. 8 - I poteri impliciti dell'Assemblea generale di istituire un organo giurisdizionale con poteri vincolanti per l'organizzazione. 9 - La portata del principio delle competenze implicite adottato dalla Corte internazionale di giustizia.

1. — Già al momento della istituzione del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite si erano verificate notevoli divergenze di opinioni sulla necessità di creare siffatto organo, della cui utilità alcune delegazioni degli Stati membri dubitavano fortemente.

Infatti il concetto di Tribunale amministrativo, inteso come un organo giurisdizionale competente a dirimere le controversie tra i funzionari e l'amministrazione, trova la sua origine negli ordinamenti giuridici dell'Europa continentale, i quali, sotto l'influenza francese, hanno elaborato uno stato giuridico con parti-

colari garanzie per i pubblici funzionari, in quanto essi siano titolari di una « fonction publique » (1).

Tale nozione è estranea agli ordinamenti anglosassoni, ed in specie a quello statunitense (2): in esso, infatti, si è sempre manifestata una tradizionale diffidenza nei confronti di una classe burocratica stabile con particolari privilegi; anzi, il concetto di garanzia giurisdizionale dei diritti dei funzionari trova molti ostacoli nel suo sviluppo, in quanto urta contro il timore che ciò significhi una opposizione del funzionario al popolo sovrano (3). Pertanto i paesi anglosassoni, riflettendo in campo internazionale la loro situazione interna, non furono mai favorevoli alla istituzione dei Tribunali amministrativi delle organizzazioni internazionali (4) e di quello delle Nazioni Unite in specie (5).

---

(1) Non è qui il caso di riportare la copiosa bibliografia sulla « fonction publique », argomento sul quale si diffondono ampiamente tutti i trattati di diritto amministrativo francese (cfr. ad esempio DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1963, vol. II, pp. 11 sgg., e bibliografia ivi indicata); in via indicativa sul punto specifico cfr. GRÉGOIRE, *La fonction publique*, Paris, 1954; CATHERINE, *Fonction publique*, II, Paris, 1958; IDEM, *Le fonctionnaire français*, Paris, 1961; PLANTEY, *Traité pratique de la fonction publique*, vol. II, 2<sup>a</sup> ed., Paris, 1963.

(2) Per la Gran Bretagna cfr. GAUDEMET, *Le civil service britannique*, in *Cahiers de la fondation nationale des Sciences politiques*, Paris, 1954; PRAVOST, *Le civil service selection Board*, in *Revue administrative*, 1954, pp. 54 sgg.

Per gli Stati Uniti cfr. GRÉGOIRE, *La conception de la fonction publique aux Etats Unis*, in *Revue administrative* 1950, p. 544; CONAC, *La fonction publique aux Etats Unis*, Paris, 1958; TESAURO (P.), *L'ordinamento del « civil service » negli Stati Uniti d'America*, Napoli, 1961, pp. 11 sgg.

(3) Sul diverso concetto di burocrazia in Francia e negli Stati Uniti cfr. CONAC, *La fonction publique* cit., pp. 11 sgg.

(4) In tal senso si espresse l'AGHNIDES, Presidente del Comitato consultivo per le questioni amministrative finanziarie delle Nazioni Unite il 29 settembre 1949 alla 187<sup>a</sup> seduta della V<sup>a</sup> Commissione, affermando che: « la notion même de Tribunal administratif est d'origine européenne. Il suffit de rappeler à cet égard le rôle joué en France par le Conseil



Le accennate diverse concezioni giuridiche, di cui erano portatrici le delegazioni degli Stati membri, si manifestarono durante i lavori della V<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1946 (6), nella quale si discusse il rapporto del Comitato consultivo nominato dal Segretario generale sulla opportunità di istituire un organo giurisdizionale amministrativo interno. Decisamente contraria alla creazione di un Tribunale amministrativo si dimostrò principalmente la delegazione statunitense. Essa riteneva che un Tribunale amministrativo avrebbe potuto minare l'autorità del Segretario generale e limitare i poteri dell'Assemblea, oltre ad imporre spese considerevoli. Anche la delegazione sovietica riteneva che da un punto di vista pratico già il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni si era dimostrato di scarsa utilità in quanto la sua attività era stata quanto mai limitata, per modo che era del tutto superfluo istituire un organo analogo per le Nazioni Unite; inoltre il governo sovietico affermò che avrebbe dovuto essere di esclusiva competenza del Segretario generale decidere in ultima istanza sulle richieste del personale.

La delegazione francese, invece, insistette vivamente sulla necessità di una immediata creazione del Tribunale amministrativo.

Peraltro, adeguandosi ad una proposta della Gran Bretagna, l'Assemblea generale decise di aggiornare ogni decisione.

Si dovette quindi attendere tre anni perchè la proposta della istituzione del Tribunale amministrativo venisse accolta. Alla IV sessione dell'Assemblea generale (7) il Segretario generale pre-

d'Estat. Les pays anglo-saxons n'ont jamais été très favorables à la création d'un Tribunal administratif ».

(5) Secondo quanto rileva anche il LANGROD (*La réforme 1955 du Tribunal administratif des Nations Unies*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1956-57, p. 250) il quale ritiene che la creazione del T.A.N.U. può essere considerata come l'opera di un ampio compromesso.

(6) Cfr. doc. A/C.5/56.

(7) Cfr. doc. A/986.

sentò un rapporto dettagliato in argomento, e, benchè le posizioni degli Stati fossero immutate, la V<sup>a</sup> Commissione si pronunciò per la creazione immediata del Tribunale e sottomise il proprio rapporto all'Assemblea generale che lo adottò (8). Fu così creato il Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite che entrò in funzione il 1° gennaio 1950 (9).

2. — Siffatti precedenti fanno maggiormente comprendere la diffidenza dimostrata in seguito da alcune delegazioni nei confronti dell'operato del Tribunale amministrativo e l'opposizione di alcuni Stati alla esecuzione dei giudicati emanati dal Tribunale stesso.

È chiaro, peraltro, che le circostanze che hanno indotto l'Assemblea generale delle Nazioni Unite a richiedere il parere della Corte internazionale di giustizia circa l'efficacia delle decisioni del Tribunale amministrativo, dando così modo di chiarire la competenza dell'Assemblea ad istituire un organo giudiziario con pronunciati vincolanti, sono notoriamente molteplici e devono inquadrarsi in quel complesso di fenomeni non solo giuridici ma anche politici che hanno dato luogo alla crisi della funzione pubblica internazionale, ed in particolare del Segretariato dell'O.N.U. (10).

---

(8) Cfr. rapporto della V<sup>a</sup> Commissione all'Assemblea generale (doc. A/1127).

(9) La istituzione del T.A.N.U. coincise con l'inizio di una ampia riforma tecnica, strutturale e funzionale dei servizi amministrativi del Segretariato (cfr. *United Nations Secretariat*, U.N. Study n. 4, New York, Carnegie Endowment, 1950, pp. 14 sgg.).

(10) Cfr. in argomento SCHWEBEL, *The International Character of the Secretariat of United Nations* in *The British Yearbook of Int. Law*, 1953, pp. 83 sgg.; COHEN, *The United Nations Secretariat*, in *American Journal of Int. Law*, 1955, pp. 302 sgg.; BEDJAOU, *Fonction publique* cit., pp. 576 sgg.; BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., pp. 388 sgg.; LANGROD, *La fonction publique* cit., pp. 220 sgg.; BOOTH, *The United Nations, The Uni-*



Fondamentale a questo riguardo è stata l'influenza in campo internazionale della situazione politica interna statunitense. Quivi, infatti, il timore che un movimento sovversivo di intonazione comunista potesse trovare appoggi nella sede delle Nazioni Unite e negli stessi funzionari americani ivi dislocati, aveva assunto notevoli proporzioni e determinato una nuova politica americana nei confronti dell'O.N.U. (11). Un accordo segreto era già stato sti-

---

*ted States and the International Civil Service*, in *Revue internationale des sciences administratives*, 1955, pp. 707 sgg.; DE PITTA e CUNHA, *Dos Funcionários Internacionais*, in *O Direito*, 1964, pp. 130 sgg.

(11) Il governo statunitense si è sempre preoccupato di mantenere il sistema costituzionale esistente e di proteggerlo contro ogni movimento sovversivo (cfr. in proposito BEDJAOU, *Fonction publique* cit., pp. 576 sgg.). Sin dal 1798 venne approvata l'« Alien and Sedition Laws » legge contro gli stranieri e la sedizione; nel 1920 gli Stati Uniti conobbero gli eccessi del « Palmer Raids », successivamente le repressioni contro gli anarchici ed i fascisti. La sconfitta di Ciang-Kai-Chek e la guerra di Corea furono i motivi della lotta contro il comunismo, fomentata all'eccesso, per ragioni elettorali, dal Senatore Mc Carthy. Gli strumenti legislativi adoperati a tal fine furono lo « Smith Act » del 1940, le modifiche apportate alla « Mac Carran-Walter Act » del 1952, e l'« Internal security act » del 1950. Parallelamente si volle escludere ogni elemento sovversivo dalle amministrazioni pubbliche; l'« Hatch Act » del 1939 escludeva da ogni servizio del Governo Federale i membri di Organizzazioni sovversive; un « executive order » del 21-3-1947 dispose che il Governo Federale fosse tenuto ad effettuare una inchiesta sul lealismo dei funzionari e dei candidati ad un impiego federale; con successivo « executive order » del 30-3-1951 vennero scartati dai pubblici impieghi coloro dei quali si poteva ragionevolmente dubitare del lealismo verso il governo federale. Inoltre il *General Attorney* dovette redigere una lista delle organizzazioni sospette, l'appartenenza alle quali non era sufficiente per licenziare un funzionario federale, ma costituiva un elemento di prova che poteva essere usato a questo fine. Il *General Attorney* rimise la lista delle organizzazioni sospette al *Loyalty Review Board* il quale doveva valutare inoltre i risultati dell'inchiesta effettuata sul lealismo dei funzionari.

pulato nel settembre del 1949 tra il Segretario generale ed il Dipartimento di Stato, ai sensi del quale il Governo americano doveva « identificare » i funzionari americani dell'O.N.U. e gli eventuali candidati che sembravano essere membri del partito comunista o essere sottomessi alla sua disciplina (12).

Non è ben chiaro quale conseguenza diretta ebbero le informazioni fornite al Segretario generale; sta di fatto che nel 1951 questi licenziò, senza addurre alcun motivo, cinque funzionari titolari di contratti temporanei. I funzionari ricorsero al Tribunale amministrativo il quale emise una serie di decisioni che annullavano i provvedimenti del Segretario per mancanza di motivazione (13).

Il Segretario generale, il quale aveva già espresso la propria opposizione all'indirizzo giurisprudenziale del Tribunale, per modo che questo aveva dovuto insistere sulla natura definitiva ed inappellabile delle proprie decisioni (14), richiese all'Assemblea generale una modifica dello statuto del personale. Questa fu accordata al momento dell'adozione dello statuto definitivo approvato il

---

(12) L'accordo segreto fu firmato nel settembre del 1949 tra il Segretario generale ed il Dipartimento di Stato. L'esistenza ed il contenuto di questo accordo furono rivelati nel 1952 durante la campagna elettorale americana (cfr. comunicato di stampa del Dipartimento di Stato del 28-10-1952 n. 846 e doc. A/2364 all. I, pp. 1 sgg.) e dalle deposizioni dei rappresentanti del Dipartimento di Stato dinanzi al Sottocomitato del Senato per la sicurezza pubblica. È da ricordare però che quando nel 1946 il Segretario generale delle Nazioni Unite aveva richiesto informazioni sui candidati statunitensi per un impiego al Segretariato, il Segretario di Stato BYRNES aveva rifiutato di dare qualsiasi informazione adducendo che, ai sensi della Carta, le responsabilità della scelta spettano al solo Segretario generale (doc. A/2364 all. I, pp. 1 sgg.).

(13) Cfr. decisione T.A.N.U. n. 4 Howrani ed altri, n. 5 Howrani, n. 6 Keeney, n. 7 Picou, n. 8 Alper, n. 9 Kehoe, in *Jugements I* cit., pp. 8 sgg.

(14) Cfr. decisione T.A.N.U. n. 10 (*Additif aux jugements* n. 5, 6, 7, 8, e 9), in *Jugements I* cit., p. 28.



2-2-1952, ai sensi del quale il Segretario generale poteva licenziare il titolare di un contratto temporaneo se a suo avviso tale misura era necessaria nell'interesse della Organizzazione. Con tale modifica si conferiva al Segretario generale un potere discrezionale per il licenziamento dei funzionari titolari di un contratto temporaneo, senza che fosse necessario motivare l'atto di licenziamento (15).

La prima fase della crisi sembrava superata, quando la nuova ondata di lotta antisovversiva si indirizzò contro i funzionari americani dell'O.N.U.. Da un lato fu iniziata una inchiesta dallo *Special Federal Grand Jury* sulle infrazioni alle leggi americane commesse dai funzionari statunitensi del Segretariato dell'O.N.U.; d'altro canto il *Sottocomitato della sicurezza interna del Comitato giudiziario del Senato americano* (16) fu incaricato di indagare sulle attività sovversive attribuite ai cittadini americani dipendenti dall'O.N.U. Alcuni di questi invocarono la garanzia costituzionale prevista dal quinto emendamento della Costituzione americana, ai sensi del quale nessuno può essere costretto a testimoniare contro sè stesso in un processo penale. Tale garanzia contro l'auto-incriminazione, esistente nel diritto processuale anglosassone sin dalla metà del secolo XVIII, vieta qualsiasi presunzione di colpevolezza nei riguardi dei testimoni che la usano (17). Ciò nonostante il Segretario generale sospese i fun-

---

(15) Cfr. risoluzione della VI sess. dell'Assemblea generale 2-2-1952 (doc. A/2108, p. 14).

(16) Per un esame dell'attività esercitata dal Sottocomitato nei confronti del personale delle Nazioni Unite, cfr. parere consultivo della Commissione dei 3 giuristi del 29-11-1952 (doc. A/2664, all. III, pp. 11 sgg.) nonchè il rapporto del Segretario generale sull'amministrazione del personale alla VI sess. dell'Assemblea generale (doc. A/2364, pp. 22 sgg.).

(17) Il diritto di usare il privilegio costituzionale non implica però il diritto alla continuazione del rapporto d'impiego con l'Amministrazione. Non sussiste nell'ordinamento statunitense un diritto al posto ed alla

zionari titolari di un contratto permanente che fecero valere il privilegio costituzionale, mentre i funzionari titolari di contratti temporanei di durata indefinita (18) furono licenziati in forza della citata modifica dello statuto del personale che autorizza il licenziamento in modo discrezionale nell'interesse della Organizzazione.

3. — Nel contempo, per sapere come regolarsi nei confronti dei funzionari sospesi, il Segretario generale sottopose ad un Comitato di tre giuristi varie questioni concernenti i rapporti tra i funzionari, lo Stato di cui essi sono cittadini e l'O.N.U. (19).

---

carriera. Sia la pratica federale che quella dei singoli Stati si è sviluppata nel senso che è lecito licenziare i funzionari che usano del privilegio costituzionale sancito dal V° emendamento (cfr. BOOTH, *The United Nations* cit., p. 773).

(18) La natura dei contratti temporanei di durata indefinita non è pacifica. Attualmente essi sono previsti all'art. 104 par. 12 del regolamento del personale, ai sensi del quale possono avere tale nomina: 1) Les personnes expressément engagées pour une mission et qui ne sont pas nommées pour une période déterminée ou à titre régulier; 2) Les personnes expressément engagées pour le Haut Commissariat pour les réfugiés ou pour toute autre institution ou tout autre organisme des Nations Unies que le Secrétaire général désignera.

(19) I punti sottoposti al parere dei tre giuristi (Sir Edwin Herbert (Gran Bretagna), William de Witt Mitchell (Stati Uniti), Paul Veldekens (Belgio) furono i seguenti:

1) È compatibile con il comportamento richiesto ad un funzionario rifiutare di rispondere ad una domanda postagli da un organo autorizzato dal suo governo sulla base di un privilegio costituzionale contro l'auto-incriminazione?

2) Quali conseguenze deve trarre il Segretario generale da un rifiuto del governo degli U.S.A. di rilasciare il passaporto ad un funzionario per effettuare un viaggio ufficiale?

3) In relazione alle norme dello statuto del regolamento del personale quali azioni dovrebbe il Segretario generale intraprendere quando riceve informazioni da una fonte ufficiale del governo degli U.S.A. che un



Il parere espresso dal Comitato (20) si impernia su due concetti principali: la lealtà del funzionario verso lo Stato di origine ed i rapporti che esistono tra l'O.N.U. e lo Stato ospitante. Le Nazioni Unite non sono un superstato, non sono titolari di alcun diritto di sovranità nè dei particolari vantaggi derivanti da questo nei confronti dei funzionari: i funzionari dell'O.N.U. godono della protezione delle leggi del proprio paese di origine. Il rapporto che intercorre tra l'O.N.U. ed il suo dipendente non abroga, nè limita, nè modifica il dovere di lealtà che ciascun cittadino ha verso il proprio Stato. Non si trova nulla nè nello statuto dell'O.N.U., nè nelle disposizioni che regolano l'impiego del personale che dia modo di supporre che vi sia o vi possa essere qualche contraddizione tra la lealtà che ogni cittadino ha il dovere di praticare verso il proprio paese e la responsabilità che lo stesso cittadino ha nei riguardi dell'O.N.U. nell'esercizio della sua missione di funzionario internazionale.

Sulla scorta di tali principi lo stesso Comitato ritenne che:  
a) nel caso di condanna di un cittadino per slealtà verso il proprio Stato, la cosa giudicata vincola anche il Segretario e pertanto è incompatibile il mantenimento in servizio dell'interessato sul territorio del paese che lo ha condannato per slealtà. Se non è possibile un trasferimento in altro paese, l'unica soluzione è il licenziamento; b) qualora un funzionario invochi la

---

funzionario cittadino statunitense è accusato di slealtà verso il suo governo?

4) Durante la inchiesta di un organo del governo degli U.S.A. deve il Segretario Generale far valere il segreto d'ufficio dell'Organizzazione o deve autorizzare i funzionari a rispondere a tutte le questioni che importano informazioni confidenziali relative agli atti ufficiali?

5) Se si ritiene che il Segretario generale non ha il potere, al momento presente, di licenziare i titolari di un contratto permanente sulla base di attività sovversive contro il proprio paese, quali nuove attribuzioni sarebbero necessarie ed efficaci per conferire tale potere? (doc. A/2364, all. III, pp. 1 sgg.).

(20) Il parere è riportato nel doc. A/2364, all. III, pp. 21 sgg.

garanzia costituzionale del quinto emendamento contro l'auto-incriminazione, sussiste la presunzione che tale garanzia sia invocata da chi possa ritenersi colpevole. In tal caso, se la domanda a cui il funzionario si è rifiutato di rispondere riguarda la partecipazione ad attività sovversive antiamericane, è giustificato il suo licenziamento, poichè il funzionario sembra inadatto a conservare un posto così delicato. Eguale soluzione sussiste quando l'interessato si rifiuta di rispondere alle domande se è stato in passato membro del partito comunista americano o di qualche organizzazione sovversiva; c) infine se al funzionario fossero elevate imputazioni da una fonte degna di fede, il Segretario generale deve verificare l'attendibilità della colpa e, se è il caso, iniziare egli stesso una inchiesta. Se sussistono delle ragioni per credere che un membro del personale espliciti delle attività considerate come sovversive dal paese ospitante, si deve concludere che il funzionario in questione non deve più essere impiegato in quel paese. Il Comitato ritenne infine che l'affiliazione ad una organizzazione dichiarata sovversiva non è una infrazione penale ma crea una presunzione per cui, secondo la legge americana, l'interessato è considerato un cittadino potenzialmente sleale. Una persona del genere non può essere impiegata senza una inchiesta speciale.

Venendo poi all'esame concreto delle norme in vigore, lo stesso Comitato ritenne che una infrazione agli obblighi dei funzionari, sanciti nei par. 1 e 4 dell'art. 1 dello statuto del personale poteva giustificare una sanzione, anche senza una norma esplicita, a discrezione del Segretario generale, giacché in numerosi casi tali infrazioni costituiscono anche « *faute grave* » prevista dall'art. 10 dello statuto.

4. — Il parere suscitò numerose critiche (21): esso infatti delineava alcuni principi il cui accoglimento avrebbe indebolito

---

(21) Cfr. principalmente ROLIN, *Avis consultatif sur les droits et obligations des fonctionnaires internationaux approuvé par les professeurs To-*



il concetto di indipendenza ed autonomia della funzione pubblica internazionale e del Segretariato delle Nazioni Unite.

Infatti la nozione di Stato ospitante, titolare di particolari diritti nel confronti dell'Organizzazione, è del tutto estranea alla Carta delle Nazioni Unite: il Segretario generale nei suoi rapporti con i funzionari deve ispirarsi esclusivamente ai principi sanciti dall'atto costitutivo e dalle norme specifiche dello statuto e del regolamento del personale. Non possono essere esercitate preferenze rispetto ad uno Stato membro piuttosto che ad un altro. Del resto l'impostazione generale del parere prescinde da ogni considerazione circa l'autonomia normativa ed organizzativa interna dell'O.N.U. nei confronti dell'ordinamento giuridico degli Stati membri e quindi anche dello Stato ospitante. La esistenza di un ordinamento giuridico dell'Organizzazione, distinto dagli ordinamenti statuali, in modo da tutelare l'indipendenza ed il funzionamento dell'ente, è incompatibile con le soluzioni adottate dal Comitato. L'attività del funzionario esplicata nella sfera delle Nazioni Unite rimane, in quanto tale, estranea all'ordinamento dello Stato ospitante. Indubbiamente i funzionari, in quanto cittadini e residenti in un determinato territorio sottoposto alla sovranità dello Stato, devono sottostare alle norme statuali, le quali però, in mancanza di un espresso richiamo normativo, non possono aver valore nella sfera di un ordinamento estraneo per i rapporti che ivi si esauriscono.

Notevoli dubbi inoltre suscita l'affermazione della natura vincolate per il Segretario del giudicato statunitense. Questo è sorto in un ordinamento estraneo all'ordinamento delle Nazioni Unite. Anche se i rapporti esistenti tra i due ordinamenti non

---

maso Perassi (Rome) et Charles Rousseau (Paris), Genève 1953; BOITAL, *Situation et problèmes actuelles de la fonction publique internationale*, in *Politique Etrangère* 1953; MODEROW, *Observations sur l'affaire des fonctionnaires* cit., pp. 501 sgg.; BEDJAOU, *Fonction publique* cit., pp. 592 sgg.; cfr. anche decisioni del T.A.N.U. 27-37, in *Jugement*, I, cit., pp. 102 sgg.

possono essere equiparati in toto ai rapporti tra gli ordinamenti giuridici statuali, data la particolare natura del diritto interno delle organizzazioni, permangono tuttavia notevoli dubbi sull'estensione dell'efficacia di un giudicato da un ordinamento all'altro senza una norma apposita. L'efficacia, per un dato ordinamento, di una sentenza straniera, al pari dell'efficacia della sentenza nazionale, non può dipendere che dallo stesso ordinamento per il quale si pone il problema dell'efficacia (22). Per questo l'efficacia di cui la sentenza straniera è munita dall'ordinamento nel quale fu pronunciata, non può avere che l'importanza di un presupposto dell'eventuale attribuzione alla sentenza di una efficacia formalmente distinta. Non essendo quindi dimostrata l'esistenza di una norma apposita che estenda l'efficacia delle sentenze statuali all'ordinamento interno delle Nazioni Unite, il Segretario generale non può ritenersi giuridicamente vincolato da siffatto pronunciato.

In realtà è molto dubbio che tale prova possa essere fornita. Infatti nei suoi rapporti con il personale l'Organizzazione ha sempre dimostrato di essere decisamente contraria ad interferenze esterne, rivendicando il proprio diritto a regolare il rapporto d'impiego secondo propri criteri e principi; anzi, in omaggio al principio della indipendenza della funzione pubblica internazionale dagli ordinamenti statuali, l'Organizzazione ha sempre ritenuto di non poter essere sottoposta all'autorità giudiziaria statale, e quindi vincolata dai giudicati relativi. Non si può pertanto parlare di un vincolo giuridico del Segretario ad eseguire il giudicato straniero, anche se questo può indubbiamente influire nell'ambito del potere discrezionale del Segretario generale.

La nozione di slealtà verso lo Stato, considerata come causa di incompatibilità con il mantenimento in servizio del funzionario, non può quindi di per se stessa, anche se accertata giudizialmente,

---

(22) Cfr. MORELLI, *Diritto processuale* cit., p. 278.



assumere valore assoluto. A parte che tale nozione può presentare un significato diverso nei singoli ordinamenti statuali, e quindi dovrebbe essere valutata in modo difforme dal Segretario generale, ponendo ingiuste discriminazioni a carico di singoli funzionari, questi nell'ordinamento delle Nazioni Unite devono essere soggetti ad un unico regolamento secondo le norme ivi esistenti. Ora evidentemente azioni di spionaggio, sabotaggio o altre infrazioni nei confronti di uno Stato possono essere considerate come « gravi mancanze » ai sensi dell'art. 10 par. 2 dello statuto del personale. Non sussiste però alcuna norma interna dell'Organizzazione che punisca la slealtà verso uno Stato, tanto più che la nozione di slealtà può consistere in un atteggiamento più che in un atto concreto.

Allo stesso modo non risulta convincente la giustificazione del licenziamento perchè il funzionario si è avvalso del quinto emendamento della Costituzione degli Stati Uniti. Il Segretario generale non è in grado di valutare tale comportamento alla stregua dell'ordinamento americano, bensì soltanto nei riflessi che il comportamento del funzionario può avere nei rapporti interni dell'ordinamento dell'O.N.U.. Ora l'usufruire di una norma costituzionale posta a tutela del cittadino non può essere ritenuto in alcun modo in contrasto con le norme che regolano il rapporto di impiego dei funzionari internazionali. Questi infatti usano di un diritto loro espressamente riconosciuto dalla legge del loro paese. La circostanza che nell'ordinamento statale tale atteggiamento possa essere sfavorevolmente valutato, non influisce sul rapporto regolato dall'ordinamento delle Nazioni Unite. Evidentemente se negli Stati Uniti non esiste un diritto all'impiego o alla carriera, essendo l'ufficio pubblico considerato come un privilegio revocabile a discrezione della pubblica amministrazione, e pertanto è invalsa la pratica, sia per lo Stato federale che per gli Stati membri, di licenziare il funzionario che usa

del privilegio costituzionale (23), la diversa disciplina giuridica del rapporto di impiego dei funzionari internazionali importa una regolamentazione unitaria del rapporto secondo l'ordinamento interno delle Nazioni Unite. Sta di fatto quindi che, indipendentemente da ogni questione sulla natura contrattuale o regolamentare del rapporto d'impiego, il funzionario internazionale gode di una particolare tutela giuridica che, specialmente in base allo statuto del personale allora in vigore, non poteva essere disconosciuta senza una giusta causa da valutarsi secondo norme esistenti nell'ambito dell'Organizzazione.

Infine l'introduzione di un concetto quale la verosimiglianza di una « *mauvaise conduite* » o di una « *faute grave* » significa il superamento di ogni garanzia di indipendenza e di sicurezza del funzionario prevista nello statuto del personale. Solo i fatti obiettivamente provati o ammessi dal funzionario meritano una sanzione; non può sussistere una nozione di verosimiglianza avente così gravi conseguenze giuridiche.

5. — Il Segretario generale, però, non tenne conto dei notevoli dubbi che le conclusioni del Comitato suscitarono, e, dopo aver dichiarato di accettare le raccomandazioni contenute nel parere, notificò ai dieci funzionari titolari di un contratto permanente, già sospesi, che sarebbero stati licenziati se non si fossero messi a disposizione delle competenti autorità statunitensi per rispondere alle domande loro poste, rinunciando ad usufruire del privilegio costituzionale contro l'auto-incriminazione. Poichè essi rifiutarono, furono licenziati.

La maggior parte dei funzionari licenziati usufruì delle garanzie amministrative e giurisdizionali previste dallo statuto del personale. Al Tribunale amministrativo ricorsero sia i funzionari

---

(23) Cfr. BOOTH, *The United Nations, the United States* cit., p. 773. Sulle particolari caratteristiche che assume il rapporto di pubblico impiego negli U.S.A. cfr. tra gli altri CONAC, *La fonction publique* cit., pp. 105 sgg.; TESAURO (P.), *L'ordinamento del « civil service »* cit., pp. 37 sgg.



titolari dei contratti temporanei di durata indefinita precedentemente licenziati, sia quelli titolari di contratti permanenti licenziati in seguito al parere del comitato dei tre giuristi; nove ricorsi presentati da titolari di contratti temporanei di durata indefinita furono respinti (24), dieci ricorsi di titolari di contratti permanenti (25) ed uno di titolare di contratto temporaneo di durata indefinita (26), furono accolti. Di un ricorso venne accertata la irregolarità della procedura seguita dinanzi alla Commissione paritetica di ricorso, per cui la questione venne rimessa alla Commissione stessa per un nuovo esame (27).

In alcuni casi il Tribunale ordinò la reintegrazione in servizio dei funzionari (28), in altri casi ordinò il pagamento di una indennità compensativa per il licenziamento (29).

Esercitando le facoltà di cui all'art. 9 dello statuto del Tribunale, il Segretario generale dichiarò di non voler mantenere in servizio i quattro funzionari i cui ricorsi erano stati accolti ed il licenziamento era stato annullato. Anche ad essi vennero assegnate determinate indennità in luogo della reintegrazione in servizio attraverso un nuovo giudizio (30).

Nel corso della VIII sessione dell'Assemblea generale furono apportate alcune modifiche allo statuto del personale, in modo da aumentare i poteri del Segretario generale in materia di licen-

---

(24) Cfr. decisioni n. 19-27, in *Jugements*, I, cit., pp. 67 sgg.

(25) Cfr. decisioni n. 29-38, *ibidem*, pp. 111 sgg.

(26) Cfr. decisione n. 18, *Crawford, ibidem*, pp. 62 sgg.

(27) Cfr. decisione n. 28, *Wallach, ibidem*, pp. 107 sgg.

(28) Cfr. decisioni n. 18, *Crawford, ibidem*, pp. 62 sgg.; n. 30, *Svenchansky, ibidem*, pp. 119 sgg.; n. 32, *Eldridge, ibidem*, pp. 133 sgg.; n. 38, *Glaser, ibidem*, pp. 176 sgg.

(29) Cfr. decisioni n. 29, *Gordon, ibidem*, pp. 111 sgg.; n. 31, *Harris, ibidem*, pp. 126 sgg.; n. 33, 34, 35, 36, 37 (*Glassman, Older, Bancroft, Elverson, Reed*), *ibidem*, pp. 139 sgg.

(30) Cfr. decisioni n. 39, 40, 41, 42 (*Eldridge, Svenchanski, Glaser, Crawford*), *ibidem*, pp. 182 sgg.

ziamento (31). Alcune delegazioni rifiutarono inoltre di votare i crediti necessari al versamento delle indennità stabilite dal Tribunale amministrativo per i funzionari licenziati, mettendo in dubbio la competenza del Tribunale a imporre all'Organizzazione determinate spese senza l'approvazione dell'Assemblea.

6. — Le divergenze che si verificarono in seno all'Assemblea, ove una tendenza era favorevole alla esecuzione del giudicato, l'altra decisamente contraria (32), oltre ad essere l'espressione, in specie quest'ultima, di un preciso interesse politico, rispecchiavano, come si è accennato, determinate concezioni giuridiche dei rapporti tra i funzionari e la pubblica amministrazione. Così gli Stati Uniti, scarsamente sensibili ad una tutela dei diritti dei funzionari oltre alle garanzie di carattere amministrativo (33), sostenevano che il Tribunale doveva essere considerato come un organo sussidiario dell'Assemblea, alla cui autorità esso era sottoposto. L'Assemblea quindi avrebbe il diritto ed il potere di rifiutare il versamento delle indennità stabilite dalle decisioni del Tribunale, allo stesso modo che l'Assemblea stessa ha il diritto di sopprimere o di modificare lo statuto nel senso che essa preferisce. Infatti anche l'autorizzazione ad effettuare le spese concernenti le indennità stabilite dal Tribunale deve essere data formalmente dall'Assemblea, giacchè nessuna spesa può essere automaticamente iscritta al bilancio dell'Organizzazione senza l'approvazione assembleare. Pertanto il Tribunale avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni, incidendo sul potere sovrano del-

---

(31) Le modifiche dello statuto del personale concernono l'art. 1 par. 4, l'art. 1 par. 7 e l'art. 9 par. 1. In argomento cfr. infine cap. VIII par. 10.

(32) Per una indicazione esatta delle diverse posizioni assunte dai singoli stati in relazione alla questione cfr. *Written Statement by the Secretary General of United Nations*, presentato alla Corte internazionale di giustizia in occasione del parere consultivo del 13 luglio 1954 (cfr. C.I.J., *Mémoires*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, pp. 194 sgg.).

(33) Cfr. TESAURO (P.), *L'ordinamento del « civil service »* cit., p. 218.



l'Assemblea di approvare il bilancio, qualora il versamento della indennità stabilito dal giudicato dovesse intendersi come vincolante. L'Assemblea infatti in forza del suo potere sovrano in materia di approvazione del bilancio deve considerarsi libera di non approvare tale spesa e di rifiutarsi di versare le indennità (34).

In senso contrario si opponeva da altre delegazioni (35) che il Tribunale è un vero e proprio organo giurisdizionale non subordinato all'Assemblea generale. Infatti l'art. 9 dello statuto precisa che il Tribunale ordina l'annullamento dei provvedimenti illegittimi e l'art. 10 par. 2 dispone che le decisioni sono definitive e senza appello. Alla stregua di tali norme il Tribunale non può essere considerato un organo subordinato all'Assemblea, esplicante una funzione puramente consultiva. Quanto al potere generale dell'Assemblea in materia di approvazione di bilancio, esso deve intendersi derogato espressamente quando viene emanata una decisione del Tribunale, giacchè ai sensi dell'art. 9 dello statuto « lorsqu'il y a lieu à indemnité, celle-ci est fixée par le Tribunal et versée par l'Organisation des Nations Unies ». In tal modo viene eliminata qualsiasi possibilità di revisione delle decisioni da parte dell'Assemblea, la quale non può esimersi dal versare quanto è stato stabilito dal Tribunale.

7. — Le due posizioni, come è stato giustamente rilevato (36), confondono l'aspetto organico con l'aspetto funzionale del problema.

Da un punto di vista organico non si può infatti dubitare che il Tribunale amministrativo sia stato istituito dall'Assemblea

---

(34) In tal senso cfr. anche l'opinione dissidente del giudice HACKWORTH al parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 13-7-1954 (C.I.J., *Recueil*, 1954, pp. 83 sgg.).

(35) Cfr. *Written Statement by the Secretary General of United Nations*, in C.I.J., *Mémoires*, 1954, cit., pp. 202 sgg.

(36) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 367.

generale in forza dei poteri previsti genericamente dall'art. 7 par. 2 e specificamente dall'art. 22 della Carta delle Nazioni Unite. In tal senso il Tribunale può intendersi organo sussidiario o subordinato all'Assemblea poichè questa ne stabilisce le norme istitutive e ne determina le attività. Peraltro il potere giurisdizionale non deriva funzionalmente dall'Assemblea, la quale ne è sfornita, ma ha un carattere autonomo e trova il suo fondamento nei mezzi che devono essere esplicitati per la migliore gestione del personale, cioè nella tutela giurisdizionale dei diritti dei funzionari.

A tale distinzione sembra riferirsi, seppure non in modo esplicito, la Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo del 13-7-1954, richiesto su proposta di alcuni Stati (37) per superare i vivaci contrasti manifestatisi all'Assemblea generale.

La Corte infatti, partendo da un esame della terminologia usata dallo statuto del Tribunale e dall'analisi dei poteri quali risultano dagli artt. 2 (cpv. 1 e 3), 3 (cpv. 5), 9 e 10 (cpv. 2 e 3), giunge alla conclusione che il Tribunale non è un organo consultivo o un comitato subordinato all'Assemblea, ma un organo giurisdizionale le cui decisioni definitive e senza appello sono vincolanti tra le parti. L'Assemblea infatti non ha istituito un organo attribuendogli l'esercizio delle proprie funzioni, in quanto la Carta delle Nazioni Unite non ha conferito all'Assem-

---

(37) La proposta venne formulata dal Canada, Columbia e Gran Bretagna. La questione sottoposta alla Corte internazionale di giustizia venne così formulata:

1) Vu le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies et tous autres instruments et textes pertinents, l'Assemblée générale a-t-elle le droit, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement du Tribunal accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé?

2) Si la Cour répond par l'affirmative à la question 1), quels sont les principaux motifs sur lesquels l'Assemblée générale peut se fonder pour exercer légitimement ce droit?



blea generale funzioni giurisdizionali. In assenza di un Tribunale amministrativo, il compito di risolvere le controversie tra l'Organizzazione ed il personale potrebbe incombere al Segretario generale in virtù degli artt. 97 e 101 della Carta. Così prima della istituzione del Tribunale, il Segretario generale ha risolto le controversie tra i funzionari e l'amministrazione attraverso un organo amministrativo paritario, la cui decisione definitiva spettava allo stesso Segretario generale. Istituendo il Tribunale amministrativo, l'Assemblea generale non provvede a delegare l'esercizio delle sue funzioni: essa intese soltanto creare un organo che regolasse giudizialmente i rapporti tra il personale e l'Amministrazione (38). Le competenze di tale organo sono state attribuite in forza della potestà normativa dell'Assemblea, la quale, attraverso l'emanazione dello statuto del Tribunale, ha dimostrato di volere istituire un organo giurisdizionale per controllare i poteri del Segretario generale in materia di pubblico impiego. Del resto il potere di attribuire funzioni giudiziarie a determinati organi da parte di organi legislativi che ne sono istituzionalmente privi è comunemente ammesso negli ordinamenti statuali, ove le decisioni giudiziarie vincolano anche coloro che hanno istituito l'organo che le ha emanate (39).

Peraltro l'Assemblea generale ha il potere non solo di variare lo statuto, ma anche di eliminarlo sopprimendo il Tribunale, nonchè di modificare lo statuto del personale o redigerne un altro; essa però non può esercitare un controllo sulle attività giurisdizionali del Tribunale, dal momento che questo è stato istituito per esercitare in modo autonomo le sue funzioni nell'ambito dell'ordinamento delle Nazioni Unite (40).

---

(38) In senso contrario cfr. la già citata opinione dissenziente del giudice HACKWORTH (*C.I.J.*, *Recueil*, 1954, p. 81).

(39) Così *C.I.J.*, *Recueil*, 1954, p. 61.

(40) La Corte ha anche respinto il richiamo, effettuato da alcuni Stati, al precedente che si era verificato all'epoca delle Società delle Nazioni.

8. — Tali argomenti sarebbero stati sufficienti per motivare le conclusioni della Corte se questa non avesse dovuto replicare alle argomentazioni di alcuni Stati secondo i quali l'Assemblea non avrebbe i poteri necessari per istituire un organo giurisdizionale interno con decisioni vincolanti per l'Organizzazione. Si è quindi ritenuto necessario chiarire la legittimità dell'organo giurisdizionale, la cui esistenza ed attività non trovano fondamento in una esplicita norma del trattato istitutivo. A questo pro-

---

In data 14-12-1939 l'Assemblea di questa aveva adottato una risoluzione con la quale veniva modificato lo statuto del personale del Segretariato (art. 15) e dell'O.I.L. (art. 19) nel senso che il preavviso per il licenziamento era ridotto da sei mesi a un mese; inoltre, modificando l'art. 73 dello statuto del personale del Segretariato e l'art. 83 dell'O.I.L., le indennità di cessazione del rapporto venivano corrisposte in varie rate per un periodo di quattro anni, anzichè in un'unica soluzione. Undici funzionari della Società delle Nazioni e due dell'O.I.L. ricorsero al Tribunale amministrativo assumendo che essi erano titolari di contratti di impiego stipulati anteriormente al 1932, quando sia nei contratti che nello statuto del personale non sussisteva alcuna clausola di revisione del rapporto a favore della organizzazione, per cui essi avevano diritto ad un preavviso di sei mesi. Il Tribunale amministrativo, con decisione in data 26-2-1946, accolse il ricorso. Pur tuttavia l'Assemblea della Società delle Nazioni non si ritenne vincolata da tale decisione. Gli argomenti addotti furono essenzialmente due: innanzi tutto il Tribunale non poteva valutare la regolarità delle norme poste dall'Assemblea mediante la propria risoluzione del 1939, anche se si fosse trattato di una violazione dei diritti quesiti. Inoltre la stessa Assemblea ritenne di non poter essere sottoposta ad alcuna coercizione giuridica, in virtù degli usi diplomatici, nè di essere vincolata da alcuna norma giuridica che preveda un ricorso contro una sua attività sovrana. Pertanto l'Assemblea non aveva dato esecuzione al giudicato del Tribunale.

La Corte internazionale di giustizia peraltro ritenne che i ricorsi decisi dal Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni e le circostanze che si erano verificate al momento di dare esecuzione ai giudicati riguardavano situazioni differenti; inoltre l'Assemblea agiva nel quadro del patto della Società delle Nazioni e non della Carta delle Nazioni Unite.



posito la Corte ritenne che è ben vero che non vi è alcuna disposizione espressa nella Carta che preveda la istituzione di un organo giurisdizionale amministrativo nell'ordinamento interno delle Nazioni Unite, ma d'altro canto non sussiste alcuna norma in senso contrario: pertanto in virtù della teoria dei poteri impliciti, secondo la formulazione generale già contenuta nel parere relativo alla riparazione dei danni subiti dai funzionari al servizio delle Nazioni Unite (41), l'Organizzazione deve essere considerata come titolare di tutti quei poteri che, se non sono enunciati nella Carta, sono, per una conseguenza necessaria, conferiti all'Organizzazione in quanto essenziali all'esercizio delle funzioni di questa.

Sempre secondo la Corte, i membri del personale del Segretariato sono nominati secondo le norme stabilite dall'Assemblea; la considerazione preminente nel reclutamento del personale e nella determinazione delle condizioni di impiego deve essere la necessità di assicurare all'Organizzazione i servizi di persone che possiedono le più alte qualità di lavoro, di competenza, di integrità.

I rapporti tra l'Organizzazione e i funzionari sono regolati dalle lettere di nomina, dallo statuto del personale, stabilito dall'Assemblea generale per definire i diritti e le obbligazioni fondamentali del personale, e dal regolamento del personale stabilito dal Segretario generale per dare esecuzione allo statuto del personale. In caso di controversia sui diritti e doveri dei funzionari la Carta non contiene alcuna disposizione che permetta a uno degli organi principali delle Nazioni Unite di giudicare la controversia, mentre l'art. 105 assicura all'Organizzazione l'immunità di giurisdizione rispetto ai tribunali nazionali. Secondo la Corte internazionale di giustizia il fatto che l'Organizzazione delle Nazioni Unite lasci i suoi funzionari senza protezione giurisdizionale per il regolamento delle controversie in materia di

---

(41) Cfr. *C.I.J.*, *Recueil*, 1949, pp. 174 sgg.

impiego, è contrario ai fini espliciti del trattato istitutivo, che sono di favorire la libertà e la giustizia per gli esseri umani, e alla costante preoccupazione delle Nazioni Unite che è di promuovere questi fini (42).

In base a tali considerazioni la Corte ritenne che il potere di creare il Tribunale in modo da risolvere le controversie tra i funzionari e l'Organizzazione sia essenziale per assicurare il buon funzionamento del Segretariato e per assicurare la più alta qualità di lavoro di competenza e di autorità. Le competenze per la istituzione di un tale Tribunale si debbono ritenere pertanto implicite nella Carta delle Nazioni Unite.

9. — Il pensiero della Corte internazionale di giustizia sulla applicazione del principio delle competenze implicite necessita di alcune precisazioni.

Innanzitutto occorre rilevare che, benchè la nozione di competenze implicite si ritenga comunemente mutuata dall'ordinamento costituzionale statunitense, i poteri esercitati dall'Assemblea generale per istituire il Tribunale amministrativo trovano un fondamento diverso dai poteri impliciti esercitati nell'ambito della Costituzione federale statunitense. Quivi, infatti, la nozione di competenze implicite si ricava da una espressa norma attributiva al governo federale di una competenza generale a fare tutte « le leggi necessarie ed appropriate per esercitare... tutti gli

---

(42) L'argomentazione della Corte internazionale di giustizia è stata criticata dal DECLEVA (*Il diritto interno* cit., p. 142) il quale ritiene che non vi sia alcuna contraddizione tra l'enunciazione dei fini della Corte e l'eventuale difetto di attuazione dei diritti fondamentali dell'uomo in seno all'ordinamento delle Nazioni Unite. L'ordinamento interno delle Nazioni Unite ha la sua particolare ragione d'essere e particolari caratteristiche per cui le singole condizioni degli individui negli ordinamenti statuali non sono necessariamente vincolanti anche per l'ordinamento delle Nazioni Unite. In senso contrario cfr. BENJAOU, *Fonction publique* cit., p. 143.



altri poteri » (43). Siffatta norma non esiste nella Carta delle Nazioni Unite, ma si ricava dall'ordinamento internazionale nel cui ambito deve essere valutato ed interpretato il trattato istitutivo. Naturalmente per la formulazione concreta dei poteri che possono essere esercitati si devono esaminare ed interpretare le norme del trattato istitutivo che determinano l'oggetto, le finalità e le funzioni dell'ente; tali norme però non sono altro che il mezzo necessario perchè possa concretizzarsi l'esercizio delle competenze implicite.

Il principio delle competenze implicite affermato dalla Corte internazionale di giustizia, inoltre, ha un significato più ampio di quello comunemente attribuito, in analogia ai concetti elaborati dalla dottrina tedesca per le organizzazioni statuali decenstrate, alle Comunità europee, per le quali si fa piuttosto ricorso al criterio delle connessioni delle competenze ovvero al così detto principio dell'effetto utile (44). I poteri impliciti attribuiti alle Comunità Europee sono infatti soltanto quelli necessari per esercitare le competenze che sono state espressamente attribuite dal trattato, per cui il principio si limita a precisare l'esatta portata delle competenze già attribuite in modo esplicito (45).

---

(43) Art. 1 sez. VIII della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

(44) Cfr. TOSATO, *I regolamenti* cit., p. 153 il quale ritiene che tale indirizzo si ricolleggi alla teoria tedesca delle competenze connesse (in argomento cfr. VIRGA, *La regione*, Milano, 1959, pp. 53 sgg.), e a quella internazionalistica dell'effetto utile (cfr. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire* cit., pp. 84 sgg., e 156; LAUTERPACHT, *The Development of International Law* cit., pp. 297 sgg.).

(45) In tal senso cfr. DE VISSCHER, *Le droit public de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Liège, 1957, pp. 37 sgg.; IDEM, *Problèmes d'interprétation judiciaire* cit., pp. 153 sgg.; MEGRET, *La Communauté économique européenne*, in *Juris Classeur de droit international*, fasc. 194 A, p. 113; KOVAR, *Le pouvoir réglementaire de la Communauté du Charbon et de l'Acier*, Paris, 1964, pp. 133 sgg.; GIARDINA, *Comunità Europee e Stati terzi*, Napoli, 1964, p. 70.

Infine è bene chiarire un punto che si ricava dall'esame delle memorie presentate dagli Stati alla Corte internazionale di giustizia in occasione della richiesta del parere consultivo (46). Il problema essenziale sul quale si era soffermato in specie il governo statunitense (47), non era quello di accertare se l'Assemblea generale avesse il potere di istituire il Tribunale amministrativo, giacchè si riteneva che, proprio in forza del principio delle competenze implicite, siffatto potere fosse stato conferito all'Assemblea dal trattato istitutivo; la questione, in realtà, verteva sulla estensione delle competenze implicite, che, secondo il governo statunitense non potevano comprendere anche il potere di istituire un organo le cui decisioni avessero la forza di vincolare il potere sovrano attribuito dalla Carta all'Assemblea generale. Tale tesi ritrova il suo fondamento nella struttura costituzionale delle Nazioni Unite, la quale si atteggia in modo ben diverso da quella degli Stati centralizzati, ove il diritto dei cittadini verso lo Stato può essere fatto valere sotto il profilo esclusivamente interno mediante l'accertamento di obblighi che vincolano soltanto lo Stato; ogni diritto ed obbligo nell'ambito delle Nazioni Unite deve invece tener conto delle disposizioni del Trattato istitutivo stipulato tra Stati sovrani e delle competenze inderogabili attribuite all'Assemblea generale (48).

È chiaro che, nel caso specifico, negare il potere dell'Assemblea generale di creare un Tribunale amministrativo alle cui decisioni essa deve adeguarsi, ammettendo soltanto il potere di istituire un organo senza decisioni vincolanti per una parte in

---

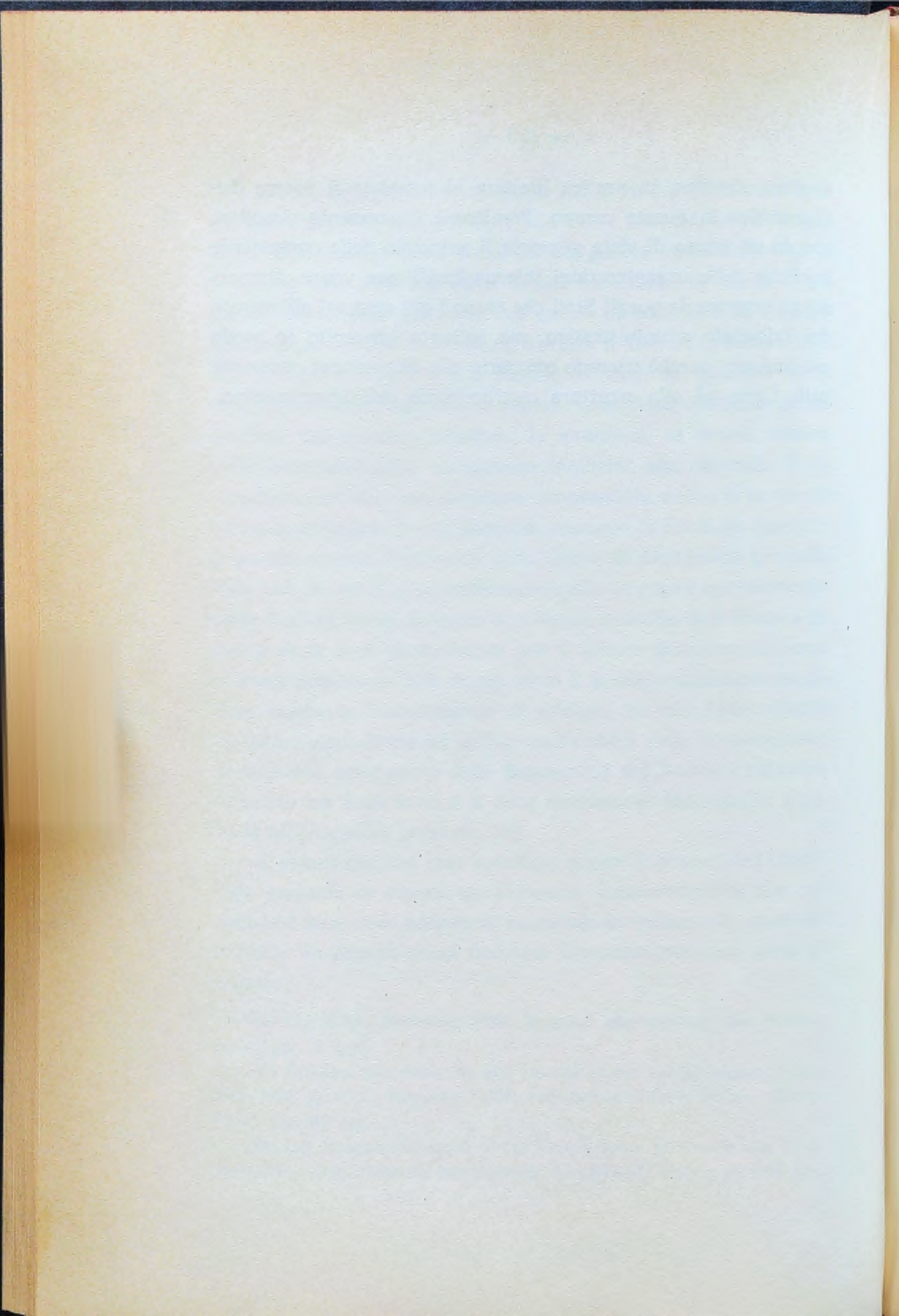
(46) Cfr. C.I.J., *Mémoires*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, pp. 25 sgg.

(47) Cfr. *Oral Statement by Mr. PHLEGER at the public sitting of June 11th 1954*, in C.I.J., *Mémoires*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, pp. 317 sgg.

(48) Cfr. *Written Statement of the United States of America*, in C.I.J., *Mémoires*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, pp. 135 sgg.



giudizio, significa in pratica limitare al massimo il potere dell'Assemblea in questo campo. Peraltro è interessante ricordare che da un punto di vista generale il principio delle competenze implicite delle organizzazioni internazionali non venne disconosciuto neppure da quegli Stati che erano i più contrari all'operato del Tribunale amministrativo, ma soltanto concepito in modo più limitato, perchè ritenuto contrario alle disposizioni contenute nella Carta ed alla struttura costituzionale dell'Organizzazione.





---

---

## CAPITOLO II

### IL DIRITTO APPLICABILE

#### Sez. I. - *Le norme scritte.*

SOMMARIO: 1 - Difficoltà di una classificazione basata sul criterio formale della natura e funzione degli organi. 2 - Le disposizioni della Carta. 3 - L'accordo tra il Segretario generale e uno Stato membro. Problemi relativi. 4 - Le norme statutarie e regolamentari. 5 - Le norme contrattuali. 6 - Il manuale amministrativo, le circolari. 7 - Le risoluzioni dell'Assemblea generale. Carattere interpretativo dei dibattiti assembleari e delle dichiarazioni dei Presidenti delle Commissioni.

1. — L'incertezza alcune volte dimostrata dalla giurisprudenza del T.A.N.U. nell'applicazione e nella classificazione delle norme che concorrono a disciplinare lo stato giuridico dei funzionari nell'ambito delle Nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali che hanno accettato la competenza del Tribunale, deriva dalla particolare struttura delle organizzazioni, alle quali, almeno nell'attuale fase evolutiva, non possono essere applicati i principi costituzionali esistenti negli ordinamenti statuali (1).

In tali organizzazioni, infatti, non sussiste nè una classificazione degli atti basata sul criterio formale della natura e delle funzioni degli organi da cui essi derivano, nè una precisa termi-

---

(1) Cfr. SERENI, *Diritto internazionale*, II, *Organizzazione internazionale*, cit., p. 907.

nologia per individuare la natura degli atti giuridici attraverso i quali i vari organi esplicano le funzioni che sono loro proprie (2).

Invero è risaputo che il principio della divisione dei poteri, posto a fondamento della struttura dello Stato moderno (3), e la relativa distinzione tra organi che esplicano prevalentemente funzioni legislative, amministrative e giudiziarie, non ha riscontro nelle organizzazioni internazionali. La struttura interna di queste, istituita in funzione dell'attività internazionale, è ancora embrionale e limitatamente sviluppata. In mancanza di una norma internazionale che imponga un unico modo di strutturazione organica, le organizzazioni internazionali svolgono le loro attività interne con la più ampia libertà e con l'attribuzione agli organi delle più svariate competenze. Nè sussiste la tendenza, analoga a quella sviluppatasi negli Stati, di introdurre il principio della divisione dei poteri in difesa dei diritti fondamentali dell'individuo verso lo Stato (4).

Pertanto i singoli organi, come ad esempio l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, possono sia svolgere attività internazionali in relazione alle finalità istituzionali dell'organizzazione, sia emanare atti che spiegano efficacia nell'ambito interno dell'ente. Quivi poi lo stesso organo può esplicare una funzione non solo

---

(2) Per un esame delle diverse competenze esercitate dagli organi delle Nazioni Unite, cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno*, cit., pp. 176 sgg.

(3) Per un esame della evoluzione del principio della divisione dei poteri, in relazione alla trasformazione dello Stato moderno cfr. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale* cit., pp. 110 sgg.; in argomento cfr. anche BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, pp. 17 sgg.; MODUGNO, *Poteri (Divisione dei poteri)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, pp. 472 sgg.

(4) Rileva a questo proposito il MIGLIAZZA (*Il fenomeno della organizzazione* cit., p. 67) che nelle organizzazioni internazionali non sussiste una esigenza analoga a quella dell'ordinamento statale per il quale il principio della divisione dei poteri deriva dalla esigenza di difendere alcuni diritti fondamentali dell'individuo nei confronti dello Stato.



normativa, ma anche esecutiva di diretta applicazione delle norme interne.

La mancanza di una separazione formale tra gli organi a cui sono attribuite le diverse funzioni si manifesta anche nella incertezza terminologica con cui vengono contraddistinti i singoli atti emanati dagli organi delle organizzazioni internazionali. Così, ad esempio, l'Assemblea generale, il Consiglio di sicurezza ed in genere gli altri organi principali dell'O.N.U., emanano regolamenti interni che disciplinano il loro funzionamento. Tali regolamenti, secondo la gerarchia delle fonti, dovrebbero essere equiparati ai così detti statuti (del personale, del Tribunale, ecc.) in quanto prodotti da fonti disciplinate direttamente dalle norme del trattato istitutivo (5).

2. — L'opera del T.A.N.U. riveste quindi particolare interesse perchè concorre a chiarire il valore e la natura delle disposizioni normative esistenti nell'ambito dell'organizzazione. Infatti neppure lo statuto del Tribunale indica in modo esauriente quali norme il Tribunale stesso debba applicare nell'esercizio della sua attività giurisdizionale. L'art. 2, par. 1 dello statuto attribuisce

---

(5) Sono inoltre denominati regolamenti anche alcune norme attinenti le attività esterne dell'organizzazione o aventi ad oggetto rapporti internazionali degli Stati membri, le cui fonti si discostano dal generale procedimento dell'accordo, essendo costituiti da procedure ad hoc (ad es. regolamenti previsti dall'art. 7(d) della convenzione istitutiva della Organizzazione meteorologica mondiale, dall'art. 21 della costituzione dell'Organizzazione mondiale per la sanità), così DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 77.

Infine sussistono i regolamenti previsti da alcune convenzioni internazionali; tali regolamenti (come ad es. quelli previsti dall'art. 5 della Convenzione postale universale) non sono altro che accordi internazionali previsti da organi tecnici. Sono anche denominati regolamenti i progetti di convenzione internazionale previsti dagli organi delle unioni (ad es. regolamenti previsti dall'art. 14 lett. 2 della F.A.O.) la cui entrata in vigore è subordinata alla adesione ed alla ratifica da parte di ciascuno Stato.

competenza al Tribunale di esaminare i ricorsi concernenti la inosservanza del contratto d'impiego dei funzionari del Segretariato delle Nazioni Unite e la violazione delle condizioni d'impiego di tali funzionari e a giudicare sui ricorsi relativi. Lo stesso articolo prosegue specificando che i termini « contratto » e « condizioni di impiego » comprendono tutte le disposizioni pertinenti dello statuto e del regolamento del personale in vigore al momento della pretesa inosservanza, comprese le disposizioni concernenti il regolamento delle pensioni del personale. Tale elencazione, peraltro, deve intendersi in senso meramente esemplificativo (6).

Lo statuto e il regolamento del personale ed il contratto di assunzione sono evidentemente gli elementi essenziali sui quali si basa il rapporto d'impiego dei funzionari: peraltro essi non sono sufficienti a regolare in modo completo lo stato giuridico dei funzionari; sussistono invero numerose altre norme giuridiche a cui è vincolato il Tribunale nell'esercizio della sua attività giurisdizionale.

Prime fra tutte sono le disposizioni del trattato istitutivo (7) che si riferiscono al personale ed al suo reclutamento; si possono ricordare le norme della Carta che impongono l'ammissione delle donne agli uffici ed agli impieghi dell'Organizzazione in condizione di eguaglianza con gli uomini (art. 8); le disposizioni che vietano al personale dipendente di cercare o ricevere istruzioni da alcun governo od altra autorità estranea all'Organizzazione e di astenersi

---

(6) Cfr. *infra*, par. 4.

(7) Cfr. CASSESE, *Il diritto interno nel processo internazionale*, Padova, 1962, p. 32; LANGROD, *La fonction publique* cit., p. 84 sgg.; JENKS, *The Proper Law* cit., p. 27; AKEHURST, *Renewal of Fixed Term Contracts of Emploment in International Organisations*, in *Revue internationale des sciences administratives*, 1965, p. 83, nota 1. Invece secondo il DURANTE (*L'ordinamento interno* cit., pp. 399 e 426) le sole norme che possono formare oggetto di interpretazione ed applicazione nelle pronunce del Tribunale amministrativo sono quelle statutarie e regolamentari.



da qualunque azione che possa compromettere la loro posizione di funzionari internazionali responsabili solo di fronte alla Organizzazione (art. 100).

Per quanto concerne specificatamente il reclutamento del personale, l'art. 101 prescrive che il personale stesso è nominato dal Segretario generale secondo le norme stabilite dall'Assemblea generale (par. 1), e che la considerazione preminente nel reclutamento del personale e nella determinazione delle condizioni di impiego deve essere la necessità di assicurare il massimo grado di efficienza, competenza ed integrità (par. 3). Deve anche tenersi conto del criterio geografico nell'assunzione del personale (art. 101, par. 3).

Inoltre incidono sullo stato giuridico del personale internazionale le disposizioni della Carta secondo cui l'Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi membri, dei privilegi e delle immunità necessari per il conseguimento dei suoi fini (art. 105, par. 1), nonchè la successiva norma che dispone che i rappresentanti degli Stati membri delle Nazioni Unite ed i funzionari della Organizzazione, godranno parimenti dei privilegi e delle immunità necessari per l'esercizio indipendente delle loro funzioni inerenti all'Organizzazione (art. 105, par. 2).

Le disposizioni della Carta che riguardano il personale sono quindi poche e frammentarie e si limitano soltanto ad indicare alcuni principi generali e indispensabili per delineare il carattere internazionale dei funzionari. Da tali norme peraltro si desume il concetto di indipendenza dell'amministrazione internazionale anche nei confronti degli Stati dei quali i funzionari sono cittadini. Il principio, che rappresenta una conquista rivoluzionaria di fronte alla tradizionale e secolare sovranità degli Stati (8), si

---

(8) In tal senso cfr. SCHWEBEL, *The International Character of United Nations Secretariat* cit., pp. 72 sgg.; COHEN, *The United Nations Secretariat* cit., p. 299; DECLEVA, *Il diritto interno* cit., p. 61; LANGROD, *La fonction publique* cit., pp. 71 sgg.

concretizza nell'obbligo imposto a ciascun membro delle Nazioni Unite di rispettare il carattere esclusivamente internazionale delle funzioni del Segretario generale e del personale e a non cercare di influenzarli nell'adempimento delle loro funzioni (art. 100, par. 2).

3. — La diretta incidenza delle disposizioni della Carta sul rapporto d'impiego dei funzionari internazionali è stata riconosciuta esplicitamente in vari pronunciati del Tribunale amministrativo. Questo ha affermato che i poteri del Segretario generale in materia di licenziamento del personale sono limitati dalle disposizioni della Carta (oltrechè dalle risoluzioni dell'Assemblea generale, dallo statuto, dal regolamento del personale e dagli altri testi che definiscono i diritti e gli obblighi dei membri del Segretariato) (9); che ogni funzionario, assunto in base ad un contratto di durata indeterminata, beneficia di un complesso di diritti, inerenti a tale stato, definiti dalla Carta, dallo statuto, dal regolamento del personale, nonchè dallo statuto e dal regolamento del Tribunale amministrativo (10); che, ai sensi dell'art. 101 della Carta, il diritto dell'Assemblea generale di stabilire le norme per la nomina del personale, include anche il diritto di variare tali norme (11).

Peraltro, proprio in relazione alla diretta applicabilità delle norme della Carta allo stato giuridico dei funzionari, hanno suscitato alcune perplessità quei pronunciati nei quali il T.A.N.U. si è dichiarato incompetente a giudicare, in relazione alla Carta, sulla validità di un accordo stipulato tra il Segretario generale ed uno

---

(9) Cfr. decisione n. 4, *Howrani*, in *Jugements*, I, cit., p. 20.

(10) Cfr. decisione n. 56, *Aglion*, *ibidem*, I, p. 270.

(11) Cfr. decisioni n. 19-27, *ibidem*, pp. 67 sgg. La decisione n. 46, *White* (*ibidem*, pp. 206 sgg.) rileva che l'art. 4 par. 1 dello statuto del personale richiama espressamente l'art. 101 della Carta ai sensi del quale viene attribuita al Segretario generale la competenza di nominare i membri del personale.



Stato membro, qualsiasi influenza tale accordo possa avere avuto sui provvedimenti presi dall'amministrazione nei confronti dei funzionari (12). Invero tali pronunciati affermano che la competenza del Tribunale è limitata ad esaminare se il licenziamento è conforme alle disposizioni dello statuto e del regolamento del personale.

L'atteggiamento del Tribunale deve però essere valutato tenendo conto della situazione che si era venuta a creare a seguito dell'accordo stipulato nel settembre del 1949 tra il Segretario generale e il Dipartimento di Stato americano. Come si è già detto, ai sensi di tale accordo, il Governo degli U.S.A. avrebbe dovuto « identificare » i funzionari statunitensi dell'O.N.U., e gli eventuali candidati sospetti di essere membri del partito comunista, ovvero sottomessi alla disciplina comunista. Il potere discrezionale di decidere sulla prosecuzione o meno del rapporto d'impiego o della nomina era pur sempre riservato al Segretario generale il quale poteva esercitare i suoi poteri nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Organizzazione. In questo senso quindi l'accordo non produceva una conseguenza giuridica diretta sullo stato giuridico dei funzionari (13), permanendo sempre il potere discrezionale dell'amministrazione di valutare la convenienza del mantenimento in servizio dei funzionari.

È quindi giustificata la dichiarazione di incompetenza del Tribunale a giudicare sulla validità del citato accordo in relazione alla Carta, in quanto esso deve valutare concretamente l'attività del Segretario generale in relazione alle norme vigenti, senza tener conto di altre norme le quali, pur potendo indirettamente influenzare la politica dei rapporti con il personale, non incidono diret-

---

(12) Diversa è stata la soluzione adottata dal Tribunale amministrativo dell'O.I.L. (cfr. decisioni n. 17-18 e 19, *Doberg, Leff-Wincow e Bernstein / U.N.E.S.C.O.*) il cui testo è parzialmente riportato nell'*Annuaire Français de droit int.*, 1956, pp. 305 sgg., con commento a cura di *Jacques Mercier*.

(13) In tal senso cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno cit.*, p. 389.

tamente sulla valutazione giuridica del rapporto d'impiego (14).

Inoltre, a riprova che le disposizioni della Carta concernenti il personale sono direttamente applicabili dal Tribunale, è sufficiente ricordare l'art. 11 dello statuto del Tribunale stesso, ai sensi del quale è prevista la possibilità, per gli Stati membri, il Segretario generale, ed il ricorrente di impugnare la decisione del Tribunale amministrativo per violazione o falsa interpretazione di una norma della Carta delle Nazioni Unite (15). Anche se le ragioni che hanno indotto alla formulazione di questo motivo di

---

(14) Del resto, se l'accordo imponesse un obbligo diretto per il Segretario generale di licenziare, ovvero di prendere misure disciplinari nei confronti dei funzionari in violazione alle norme della Carta, il contrasto dovrebbe essere risolto nell'ambito del diritto internazionale. Invero, sia che si accolga la tesi secondo la quale il problema degli accordi stipulati dalle organizzazioni internazionali in contrasto con i loro fini istituzionali può essere paragonato alla ipotesi in cui un ente pubblico di diritto interno si sia avvalso di poteri attribuitigli dal suo statuto per fini diversi e contrari a quelli statutari (così SOCINI, *Gli accordi internazionali* cit., p. 326), sia che si ritenga (cfr. CAPOTORTI, *Sulla competenza a stipulare degli organi di unioni* cit., p. 295) che un'unione non possa stipulare accordi in contrasto coi suoi fini, giacché in tale ipotesi essa è priva della capacità di agire necessaria alla stipulazione di tali accordi, la situazione non muta. Infatti l'eventuale sviamento di potere, ovvero l'accertamento della incapacità di agire della organizzazione internazionale devono essere valutati nell'ordinamento internazionale dagli organi preposti alla tutela giurisdizionale delle norme internazionali. Siffatta competenza è pertanto estranea a quella del T.A.N.U.

A questo proposito, peraltro, giustamente alcuni autori (CAHIER, *Le droit interne* cit., p. 58; FOCSANEANU, *Le droit interne* cit., p. 347) denunciano la insoddisfacente situazione giuridica in cui si trovano le persone sottoposte al diritto interno delle organizzazioni prive di qualsiasi garanzia di carattere costituzionale; *de jure condendo* sembra infatti auspicabile attribuire al Tribunale, attraverso un'espressa norma, la competenza ad effettuare un sindacato sulla conformità di tutte le norme esistenti nell'ordinamento dell'ente ai principi enunciati nella Carta.

(15) Cfr. *infra* cap. IX, n. 8.



impugnativa sono di natura prevalentemente politiche, sta di fatto che tale disposizione conferma l'indirizzo generale della operatività diretta delle disposizioni della Carta sulla disciplina dello stato giuridico dei funzionari.

4. — Le norme scritte che si ritengono per eccellenza applicabili dal Tribunale nell'esercizio della sua attività giurisdizionale sono lo statuto, il regolamento del personale, le disposizioni concernenti il regolamento delle pensioni (art. 2, par. 1 dello statuto del Tribunale); a tale elencazione devono aggiungersi le norme dello statuto della Cassa comune delle pensioni (16), quelle che concernono il rapporto d'impiego del personale escluso, ai sensi dell'art. 101, par. 1 del regolamento, dalla disciplina generale dettata dalle disposizioni dello statuto e del regolamento del personale delle Nazioni Unite (17), nonché le norme che disciplinano il rapporto d'impiego dei funzionari degli altri organi delle Nazioni Unite (18). Inoltre il Tribunale è vincolato dalle disposizioni del proprio statuto e regolamento.

Lo statuto del personale, emanato dall'Assemblea generale in forza della sua competenza normativa statutaria a carattere generale, contiene i principi fondamentali dello stato giuridico dei funzionari, nonché i diritti e gli obblighi del Segretario generale.

---

(16) Lo statuto della Cassa comune delle pensioni è stato adottato dalla Assemblea generale il 7-12-1948 (risoluzione 248 della III<sup>a</sup> sessione) ed ha subito vari emendamenti successivi. L'art. 41 dello statuto dichiara espressamente che l'inosservanza delle norme in esso contenute dà adito al ricorso giurisdizionale.

(17) La disposizione 101, par. 1 del regolamento del personale recita: « Les dispositions 101.1 à 112.8 sont applicables à tous les fonctionnaires du Secrétariat nommés par le Secrétaire général à l'exception des agents engagés au titre d'assistance technique, du personnel expressément engagé pour des conférences et autres périodes de courte durée, des personnes expressément engagées comme agents régulateurs ou guides du Service des visites à New York et des stagiaires du cadre spécial ».

(18) Come ad esempio i funzionari del U.N.R.W.A.

Esso ha subito numerosi emendamenti attraverso successive risoluzioni dell'Assemblea generale (19). Lo statuto del personale viene quindi considerato come una fonte prevista direttamente dalla norma costituzionale delle Nazioni Unite, con una potenzialità limitata soltanto dalle norme fondamentali (analogamente agli altri complessi normativi aventi la qualifica di statuti, quale lo statuto della Cassa comune delle pensioni del personale e lo statuto del Tribunale amministrativo).

Il potere regolamentare è attribuito al Segretario generale nel preambolo dello statuto del personale, quale risulta dalla stesura definitiva con decorrenza dal 1°-1-1966 (20), nonché dalle disposizioni particolari contenute nello statuto stesso. Si possono ricordare al riguardo l'art. 2, par. 1 secondo cui al Segretario generale viene affidato il compito di regolare la ripartizione del personale in classi e categorie distinte secondo l'attività e le mansioni ad esso affidate; l'art. 4, par. 6 che attribuisce al Segretario generale la competenza a stabilire le norme di carattere sanitario relative alla assunzione del personale e gli esami medici a cui devono sottoporsi; l'art. 6, par. 2 che prevede il potere normativo

---

(19) Lo statuto del personale dell'O.N.U. è stato adottato dall'Assemblea generale il 2-2-1952, (risoluzione 590 VI<sup>a</sup> sess.) e modificato il 9-12-1953 (risoluzioni 781 VIII<sup>a</sup> sess. e 782 VIII<sup>a</sup> sess.), il 14-12-1954 (risoluzione 882 IX<sup>a</sup> sess.), il 17-12-1954 (risoluzione 887 IX<sup>a</sup> sess.), il 15-12-1955 (risoluzione 974 X<sup>a</sup> sess.), il 27-2-1957 (risoluzione 1095 XI<sup>a</sup> sess.), il 14-12-1957 (risoluzioni 1225 XII<sup>a</sup> sess. e 1234 XII<sup>a</sup> sess.), il 5-12-1958 (risoluzione 1295 XIII<sup>a</sup> sess.), il 28-11-1961 (risoluzione 1658 XVI<sup>a</sup> sess.), il 20-12-1961 (risoluzione 1730 XVI<sup>a</sup> sess.), l'11-12-1963 (risoluzione 1929 XVIII<sup>a</sup> sess.), il 13-12-1965 (risoluzione 2050 XX<sup>a</sup> sess.) e il 21-12-1965 (risoluzione 2121 XX<sup>a</sup> sess.).

(20) Il preambolo dello statuto del personale entrato in vigore il 1° gennaio 1966 (cfr. ST/SGB/ Staff Rules/1/Rev. 1.) dispone che: « Le Secrétaire général, en sa qualité de chef de l'administration, edicte ed applique dans un règlement du personnel les dispositions compatibles avec ces principes, qu'il juge nécessaires ». In pratica il Segretario generale esercita tale attività attraverso le Rules and Procedures Section dell'Office of Personnel, il quale collabora strettamente con l'Office of Legal Affairs.



del Segretario generale per la determinazione di un sistema di sicurezza sociale a favore del personale, specificando che in tale disciplina devono essere comprese le disposizioni concernenti la tutela della salute, i congedi per malattia e maternità; l'art. 7, par. 1 e 2 che attribuisce il potere al Segretario generale di determinare il rimborso delle spese di viaggio e di trasferimento del personale.

Il regolamento del personale, quindi, proviene da una fonte la cui potenzialità è subordinata e delimitata dalle norme contenute nello statuto (analogamente agli altri complessi normativi aventi la qualifica di regolamenti, quale il regolamento della Cassa comune delle pensioni e il regolamento del Tribunale amministrativo) per modo che l'attività normativa del Segretario generale può essere in linea generale equiparata ai regolamenti esecutivi, cioè ad una attività normativa di carattere secondario (21).

---

(21) Naturalmente tale equiparazione ha un valore esclusivamente indicativo, giacchè, come si è visto (cfr. *supra*, par. 1) nelle organizzazioni internazionali non si possono applicare i principi costituzionali degli Stati moderni riguardanti la divisione dei poteri in relazione all'attività esercitata dai singoli organi. Peraltro può essere di un certo interesse rilevare che il rapporto di impiego dei funzionari internazionali viene disciplinato non solo da norme statutarie, ma anche da disposizioni regolamentari emanate dal Segretario generale, cioè dall'organo che esercita funzioni prevalentemente esecutive. Sorge quindi spontaneo un parallelo con la regolamentazione del pubblico impiego statale. Limitando l'accento all'ordinamento francese e a quello italiano si può ricordare che nel primo i regolamenti rimasero per lungo tempo la fonte principale della disciplina del rapporto di pubblico impiego: invero prima dell'ultimo conflitto mondiale le leggi formali erano relativamente poche e lo stato giuridico dei funzionari era opera essenzialmente dei pronunciati giurisprudenziali del Consiglio di Stato (cfr. in tal senso DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif* cit., pp. 28 sgg.). In Italia si è per lungo tempo discusso sulla competenza del potere esecutivo di disciplinare il rapporto di pubblico impiego. Da un lato si era sostenuto tale competenza in quanto il potere esecutivo, meglio del Parlamento, era in grado di conoscere i bisogni degli uffici pubblici e del relativo personale. A tale tendenza si erano opposti tenacemente

5. — Come si è visto, il contratto è, ai sensi dello statuto del Tribunale (art. 2, par. 1), uno degli elementi essenziali del rapporto di impiego dei funzionari internazionali. In realtà le norme che trovano la loro fonte nel contratto sembrano essere sempre meno numerose e rilevanti in paragone a quelle poste unilateralmente dalla Organizzazione attraverso gli statuti e i regolamenti interni.

Le relazioni intercorrenti tra le norme contrattuali e quelle regolamentari, da un punto di vista generale, devono essere valutate nell'ambito del problema, molto dibattuto, della natura giuridica del rapporto d'impiego dei funzionari internazionali (22). Al riguardo si è anche pronunciata la giurisprudenza del T.A.N.U. la quale ha posto in luce la distinzione tra elementi contrattuali ed elementi regolamentari del rapporto. I primi consistono essenzialmente nella qualifica giuridica attribuita al funzionario, nella retribuzione e nel grado; i secondi in tutte le norme di carattere generale che concernono il funzionamento e l'organizzazione del personale (23).

---

i rappresentanti delle idee democratiche che ritenevano pericoloso sottrarre gli impiegati alle garanzie della legge formale (cfr. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, III, *L'organizzazione amministrativa*, Milano, 1958, p. 273).

La legge 11-7-1904, n. 374 riservava peraltro al potere legislativo le norme sui ruoli organici e sul trattamento economico di tutti gli impiegati la cui nomina dovesse farsi con decreto reale. Successivamente, mediante l'art. 1, n. 3 della legge 31-1-1926, n. 100 fu attribuito alla funzione regolamentare del Governo l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli enti ed istituti pubblici. Tale legge però, che sostituisce il potere esecutivo al potere legislativo per disciplinare lo statuto degli impiegati, deve ritenersi attualmente abrogato dall'art. 97 della Costituzione. Pertanto tutti i provvedimenti emanati a favore degli impiegati dopo l'entrata in vigore della Costituzione hanno sempre assunto la forma legislativa.

(22) Cfr. al riguardo bibliografia citata alla nota 24 della Introduzione, cap. III, par. 3.

(23) Cfr. decisione n. 19, *Kaplan*, in *Jugements*, I, cit. p. 70.



Tale distinzione è stata effettuata per individuare i diritti quesiti che trovano la loro fonte esclusivamente nelle norme di natura contrattuale e che non possono pertanto essere modificati da disposizioni poste unilateralmente dall'Organizzazione.

Il Tribunale si è specificatamente riferito a norme contrattuali quando ha interpretato le clausole inserite in un contratto di assunzione secondo cui l'Organizzazione avrebbe dovuto rimborsare le imposte nazionali esatte sulla retribuzione (24). Obblighi di natura contrattuale possono derivare all'Organizzazione anche quando non sussiste ancora un vero e proprio rapporto di impiego, ma da uno scambio di lettere si può desumere un obbligo dell'Organizzazione ad assumere come dipendente un determinato individuo (25). Peraltro gli obblighi specifici del rapporto d'impiego possono sorgere soltanto quando interviene una lettera di nomina formale, elemento necessario perché si instauri siffatto vincolo giuridico (26).

6. — Controverso è, invece, il valore delle disposizioni del manuale amministrativo (ora abolito) il quale regolava dettagliatamente l'applicazione delle disposizioni del regolamento. Inizialmente infatti il Segretario generale sosteneva che le disposizioni del manuale non erano altro che istruzioni interne per l'uso dei funzionari e dei servizi, concernenti il modo preciso secondo cui determinate misure amministrative avrebbero dovuto essere adottate; esse quindi, secondo il Segretario generale, non avrebbero un carattere vincolante per la disciplina del rapporto d'impiego dei funzionari, nè assumerebbero valore obbligatorio per l'amministrazione.

Richiamandosi all'art. 220 del regolamento del personale

---

(24) Cfr. decisione n. 67, *Harris, ibidem*, p. 363.

(25) Cfr. decisione n. 68, *Bulsara, ibidem*, p. 377.

(26) Cfr. decisione n. 96, *Camargo (AT/DEC/96)*.

allora in vigore (27), al preciso disposto del manuale stesso (28) e al contenuto delle lettere di nomina (29), il Tribunale ritenne invece che i rapporti tra il Segretario generale e i membri del personale sono retti non soltanto dallo statuto e dal regolamento del personale, ma altresì dalle disposizioni che il Segretario generale è competente ad emanare in applicazione di tali testi e che si ritrovano per la maggior parte nel manuale amministrativo (30). Pertanto questo avrebbe un carattere obbligatorio per l'amministrazione e per i membri del personale, essendo uno dei testi di cui il Tribunale, conformemente all'art. 2 del suo statuto, avrebbe dovuto applicare le disposizioni.

Valore analogo sembravano assumere le circolari del Segretario generale: a queste, infatti, benchè non incorporate nel regolamento ed aventi carattere transitorio, era stato inizialmente attribuito il valore giuridico del regolamento del personale, per modo che la violazione poteva essere considerata come un motivo di ricorso al Tribunale (31).

---

(27) L'art. 220 del regolamento del personale recitava testualmente: « Les dispositions du present règlement s'entendent sous réserve des conditions et taux prescrits par le Secrétaire général dans les instructions administratives » (cfr. citazione contenuta nella decisione n. 15, *Robinson*, in *Jugements*, I, cit., p. 44).

(28) Il quale recitava: « The administrative Manual shall be the official medium for the issuance of administrative policies, instructions and procedures designed to implement the Staff Rules » (cfr. *ibidem*, p. 44).

(29) La lettera di nomina conteneva una clausola secondo cui la nomina era offerta « aux conditions spécifiées ci-après ou qui figurent dans le Statut du personnel et le Règlement du personnel ainsi que dans les instructions officielles publiées en application des dispositions de ces textes, et sous réserve de toutes modifications qui pourraient, par la suite, être apportées à ces Statut, Règlement et instructions » (cfr. *ibidem*, p. 44).

(30) Cfr. decisione n. 15, *Robinson*, *ibidem*, pp. 42 sgg.

(31) Cfr. decisione n. 55, *Russell-Cobb*, in *Jugements*, I, cit., p. 257, ove il Tribunale ha affermato che il ricorrente aveva il diritto ad avere il proprio stato giuridico esaminato dal Comitato di revisione secondo le



Successivamente però, in parziale modifica del precedente insegnamento, lo stesso Tribunale amministrativo (32) ha ritenuto che ogni funzionario ha diritto a che la sua situazione giuridica individuale sia determinata in relazione alla interpretazione data nelle circolari emanate da una autorità competente: la circolare quindi non riveste più il valore normativo di regolamento, bensì assume il valore di un elemento per la interpretazione della sua volontà. In definitiva sembra che il Tribunale con tale giurisprudenza si richiami ad un principio del processo anglosassone, l'« estoppel », che ha già trovato applicazione in altre decisioni (33). Qualora l'Amministrazione infatti, attraverso proprie dichiarazioni o circolari, abbia indotto il funzionario a fare assegnamento su determinate circostanze e ad agire in conseguenza, non può più successivamente disconoscere il suo operato opponendo in giudizio eccezioni in contrasto con il precedente comportamento. Peraltro, in tal modo, le circolari amministrative non hanno un contenuto normativo equiparabile ai regolamenti (34),

---

disposizioni di una circolare del Segretario generale, la quale ha il valore giuridico di un testo del regolamento del personale per modo che la sua violazione può costituire motivo di ricorso al Tribunale. Nella decisione n. 60, *Ball*, *ibidem*, p. 300, il Tribunale ritenne che una circolare relativa al Comitato di revisione dei contratti, essendo stata distribuita a tutti i funzionari, attribuisce a questi il diritto di richiederne l'applicazione corretta secondo le norme ivi contenute.

(32) Cfr. decisione n. 89, *Young* (AT/DE C/89); peraltro già in precedenza, nella decisione n. 76, *Champoury*, in *Jugements*, II, cfr., p. 43, il Tribunale aveva messo in dubbio che le circolari possano assumere il valore normativo di un regolamento.

(33) Cfr. decisione n. 57, *Hilpern*, in *Jugements*, I, cit., p. 281.

(34) È da rilevare che l'AKEHURST (*Renewal of Fixed Term Contracts of Employment* cit., p. 83, nota 1) ritiene invece che le circolari amministrative abbiano lo stesso valore normativo delle disposizioni regolamentari. Peraltro lo stesso autore, in un successivo lavoro (*Le principe de l'estoppel en droit administratif international*, in *Journal du droit international*, 1966, p. 300) pur ribadendo il carattere quasi normativo delle circolari, sembra

bensì una efficacia di natura processuale, basata principalmente sulla nozione dell'affidamento e della tutela della buona fede dei terzi (35).

7. — Possono essere invocate dai funzionari per far valere un diritto nei confronti dell'amministrazione anche le risoluzioni dell'Assemblea generale, le quali, pur non essendo incorporate nello statuto del personale, concorrono a disciplinare lo stato giuridico ed economico dei funzionari stessi. In tal senso si esprime il Tribunale quando ha affermato di poter giudicare su una domanda di rimborso delle imposte pagate negli Stati Uniti dai beneficiari delle sentenze del 1953 sulle indennità loro versate, sebbene la richiesta dei ricorrenti non si fondasse su una norma statutaria o regolamentare, bensì su una risoluzione dell'Assemblea generale (36). Inoltre anche un memorandum confidenziale indirizzato ai rappresentanti nazionali dal capo dei servizi ammi-

---

considerare il problema anche sotto il profilo del concetto dell'« estoppel », in quanto l'amministrazione non potrebbe variare i motivi contenuti in una circolare sui quali si basa una decisione amministrativa, giacchè ciò potrebbe costituire un atto di « mauvaise foi ».

(35) Il principio si avvicina al concetto anglosassone di « estoppel by conduct » istituito derivato dall'*equity*.

L'esistenza o meno del principio dell'« estoppel » nell'ordinamento internazionale generale è stato oggetto di numerose discussioni. In argomento cfr. principalmente BOWETT, *Estoppel before International Tribunals and Its Relations to Acquiescence*, in *The British Yearbook of International Law*, 1957, p. 176 sgg.; MAC GIBBON, *Estoppel in International Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1958, pp. 468 sgg.; SEIDL-HOHENVELDERN, *L'ordre public international et la fraude à la loi*, in *Mélanges Maury*, I, Paris, 1960, p. 474; MENZEL, « *Estoppel-Prinzip* », in *Strupp-Schlochauer Wörterbuch des Völkerrechts*, II ed., I, Berlin, 1960, pp. 441 sgg. La dottrina italiana si è pronunciata in senso negativo, cfr. SERENI, *Diritto internazionale*, I, cit., p. 159; MOSCONI, *La dottrina dell'« estoppel » in diritto internazionale*, in *Diritto internazionale*, 1962, pp. 388 sgg.

(36) Cfr. decisione n. 67, *Harris*, in *Jugements*, I, cit., p. 364.



nistrativi dell'U.N.R.W.A. può conferire un diritto ai funzionari per la richiesta del pagamento dell'indennità dovute (37).

Carattere interpretativo hanno invece i dibattiti intervenuti alla Assemblea generale che possono essere richiamati dal Tribunale esclusivamente per giustificare l'interpretazione di alcune norme (38). Ai fini interpretativi possono essere utilizzate le dichiarazioni del Presidente della V<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale, ovvero i risultati delle Commissioni consultive (39).

---

(37) Cfr. decisione n. 65, *Hilpern*, *ibidem*, cit., p. 344.

(38) Cfr. decisione n. 19, *Kaplan*, *ibidem*, p. 71; decisione n. 49, *Carruthers*, *ibidem*, p. 222.

(39) Cfr. decisione n. 48, *Wang*, *ibidem*, p. 217; cfr. decisione n. 38, *Glaser*, *ibidem*, p. 180.

Sez. II. - *I principi generali.*

SOMMARIO: 1 - Le fonti e problemi relativi. 2 - Possibilità e modalità del sindacato giurisdizionale sugli atti della Organizzazione. 3 - Il controllo di legittimità. 4 - Le norme specifiche che proteggono la c.d. « executive authority ». Critica. 5 - Principi concernenti l'esercizio della funzione giurisdizionale e il diritto delle obbligazioni. 6 - L'equità.

1. — Le norme scritte non sono le uniche norme giuridiche che disciplinano i rapporti d'impiego che si instaurano nel quadro delle Nazioni Unite. Esse sono infatti in numero relativamente esiguo, anche se si tien conto delle limitate materie che sono tenute a regolare: così nell'esercizio della sua attività giurisdizionale il Tribunale amministrativo ha dovuto sopperire alle lacune esistenti nell'ordinamento interno delle Nazioni Unite applicando vari principi generali concernenti in specie il controllo giurisdizionale su gli atti dell'organizzazione, i principi di diritto processuale, nonchè alcune regole di carattere generale proprie del diritto delle obbligazioni.

Siffatti principi derivano da norme generali non scritte poste a complemento necessario della disciplina del rapporto d'impiego e della sua tutela giurisdizionale. È bensì vero che da un punto di vista teorico non sembra sussistere alcuna preclusione perchè tali principi possano concernere rapporti giuridici diversi da quelli di impiego: sta di fatto però che l'attuale competenza del T.A.N.U., contrariamente a quella del T.A.O.I.L. e del Tribunale amministrativo dell'Istituto internazionale per la unificazione del diritto privato (UNIDROIT) (1), è limitata ai rapporti di impiego, per

---

(1) Cfr. *supra*, Introduzione, capo I, par. 4.



modo che la giurisprudenza del Tribunale ha enucleato determinati principi generali solo in quanto si manifestano come complemento necessario di quel complesso di disposizioni che regolano lo stato giuridico dei funzionari.

È però controverso in quale ordinamento si produca la norma da cui discendono tali principi. Parte della dottrina (2) ritiene che la natura derivata dell'ordinamento dell'Organizzazione determina l'applicazione delle stesse fonti dell'ordinamento internazionale generale, per modo che gli accennati principi verrebbero sussunti nell'ordinamento derivato in forza della norma internazionale costituzionale che prevede i principi generali di diritto come fonte sussidiaria di diritto internazionale. Altri autori affermano invece (3) che la norma da cui discendono i principi generali si è manifestata in modo autonomo nel quadro delle Nazioni Unite, perchè necessaria ad una completa ed efficiente operatività giuridica dell'ordinamento interno dell'organizzazione stessa.

La questione deve essere valutata tenendo conto del significato che può attribuirsi alla nozione di ordinamento derivato. Questo, infatti, deve bensì intendersi come un ordinamento costituito integralmente a servizio dell'ordinamento internazionale dal quale desume la propria efficacia; tale natura però non implica che l'ordinamento derivato non possa assumere caratteristiche proprie, costituendo un ambito completo e distinto dal diritto internazionale generale. Siffatta distinzione si manifesta sia per

---

(2) Cfr. HUET, *La Commission de recours de l'Organisation Européenne de coopération économique*, in *Journal du droit international*, 1953, p. 276. Anche lo JENKS (*The Proper Law* cit., p. 51) ritiene che tali principi siano i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili, attraverso i quali si possono manifestare sia norme di diritto privato, che principi generali di diritto pubblico. Lo stesso Autore, peraltro (op. cit. p. 59) è molto perplesso se ricomprendere i principi di diritto amministrativo applicati dai Tribunali amministrativi delle organizzazioni internazionali nei principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.

(3) Cfr. DECLEVA, *Il diritto interno* cit., p. 136.

i destinatari delle norme, sia per la materia disciplinata, sia infine per gli stessi principi generali applicati che non devono essere necessariamente quelli vigenti nell'ordinamento originario (4). Ogni ordinamento giuridico infatti ha, di per sè stesso ed in relazione ai motivi per cui esiste, determinati principi senza i quali nessun vero e proprio ordinamento giuridico potrebbe sussistere. In particolare l'ordinamento interno delle Nazioni Unite, almeno per quella parte che è presa in considerazione dal Tribunale amministrativo, implica anche l'esistenza di determinati principi di diritto amministrativo manifestatisi storicamente negli ordinamenti statuali ove è particolarmente pressante porre un limite al potere discrezionale della pubblica amministrazione. La fonte quindi di siffatti principi non può ritrovarsi nell'ordinamento internazionale generale, il quale, essendo sorto per disciplinare essenzialmente rapporti tra enti paritari, si struttura in modo del tutto diverso dall'ordinamento interno dell'organizzazione che richiede invece l'applicazione di principi sorti per disciplinare il potere discrezionale dell'amministrazione nei confronti dei suoi dipendenti.

Analoga soluzione sembra doversi applicare anche a quei principi generali di diritto che si riferiscono più specificatamente al diritto delle obbligazioni, e che si pongono come fonte sussidiaria per regolare i rapporti tra gli Stati. Invero la norma sulla produzione giuridica che li contempla come applicabili nell'ordinamento internazionale ha riguardo soltanto ai rapporti tra Stati o altri enti di diritto internazionale.

Se quindi tale norma dovesse servire a regolare anche i rapporti che si instaurano nell'ordinamento interno delle Nazioni Unite, ed in particolare quelli che si instaurano con i funzionari, si dovrebbe dimostrare che la norma sulla produzione giuridica si è modificata nel senso di divenire idonea a disciplinare siffatti rapporti, e cioè a valutare situazioni che fanno capo ad individui

---

(4) Cfr. BALLADORE PALLIERI, *La personalità cit.*, p. 35.



titolari di determinate situazioni giuridiche nell'ordinamento dell'ente. Sinora non sembra che tale dimostrazione sia stata fornita, per modo che di fronte all'applicazione concreta di tali principî da parte del Tribunale non rimane altro che accettarne l'esistenza in base ad una norma prodottasi nell'ordinamento dell'ente.

La soluzione non muta quando si preferisca considerare (5) le norme non scritte, che si producono nell'ordinamento internazionale, come appartenenti ad una unica categoria di norme che non discendono da una fonte, intesa in senso dogmatico, ma si sono formate spontaneamente in seno alla collettività. Infatti se questa impostazione viene riproposta anche per l'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali, più nessuna rilevanza riveste l'esame delle fonti sulla produzione giuridica; tutti i principî generali si manifestano per formazione spontanea ed il giudice li individua in quanto espressione di una determinata coscienza giuridica sociale (6), prodottasi in questo caso negli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali.

2. — I principî generali di diritto che si manifestano nell'ordinamento delle Nazioni Unite si pongono come un criterio ausiliario e subordinato alle norme scritte esistenti nel sistema (7). In tal senso si è espresso sin dall'inizio della sua attività il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni secondo il quale il riferimento ai principî generali di diritto dovrebbe effettuarsi in difetto dell'esistenza di un diritto positivo (8). Anche il T.A.N.U. ha più volte ribadito l'applicabilità

---

(5) In tal senso cfr. BARILE (G.), *La rilevazione e l'integrazione del diritto internazionale non scritto e la libertà di apprezzamento del giudice*, in *Comunicazioni e studi*, 1953, p. 159.

(6) Cfr. BARILE (G.), *La rilevazione cit.*, p. 175.

(7) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno cit.*, p. 89.

(8) Cfr. decisione n. 1, *Di Palma Castiglione*. Tale principio è stato riaffermato in numerose altre decisioni nelle quali il Tribunale ammini-

dei principî generali di diritto in mancanza di norme esplicite (9), sebbene in determinate materie, come nella valutazione dei limiti posti al potere discrezionale dell'amministrazione, l'applicazione dei principî generali di diritto amministrativo sia particolarmente accentuata ed abbia condizionato in modo essenziale l'attività del Tribunale. Ciò deriva, peraltro, dalla natura stessa del sistema giuridico che è venuto ad instaurarsi nel quadro dell'ente. La pratica internazionale, infatti, ha dimostrato che quando gli Stati creano dei servizi permanenti destinati a facilitare determinate attività collettive, o ad esercitare particolari compiti affidati da un gruppo di Stati si viene a costituire un ente amministrativo il cui ordinamento interno regola lo stato giuridico degli individui posti al suo servizio. Le controversie che si producono nel quadro dell'ente sono analoghe a quelle che sorgono nell'ambito dell'ordinamento statale in relazione all'attività amministrativa dello Stato, per modo che è essenziale accertare se e in quale misura l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione nei confronti dei funzionari possa essere sottoposto ad un controllo giurisdizionale.

Del resto già i precedenti della Società delle Nazioni e dell'O.I.L. avevano dimostrato che il sistema giuridico entro il quale sono valutati i rapporti tra i funzionari ed il Segretariato si atteggia secondo determinate regole proprie del rapporto di pubblico impiego, con numerose analogie alla tecnica giuridica sviluppatasi per la valutazione di tali rapporti nell'ordinamento francese.

Sembra quindi che innanzi tutto il Tribunale abbia operato una scelta del sistema giuridico nell'ambito del quale esso ha esplicitato la propria attività giurisdizionale, applicando determi-

---

strativo della S.d.N. si è richiamato ai « principes du droit public » (decisione n. 13, *Schumann*), ai principî generali in quanto « admis par la doctrine et par diverses juridictions administratives » (decisione n. 4, *Bouvaist - Hayes*).

(9) Cfr. ad esempio decisione n. 4, *Howrani*, in *Jugements*, I, cit., p. 12.



nati principi generali propri di quel sistema. In esso infatti viene accolta in via preliminare la distinzione tra l'attività dei privati e quella della pubblica amministrazione nei rapporti con le norme giuridiche, nel senso che il potere discrezionale della amministrazione è valutata in modo diverso dalla libertà dei privati. Mentre quest'ultima comprende la facoltà di scelta sia dei fini che dei mezzi per raggiungerli, il potere discrezionale è limitato soltanto alla scelta dei mezzi perchè i fini sono determinati in modo obbligatorio dalla legge. Alle volte anche i mezzi possono essere condizionati dalla legge (10); infatti non solo l'uso di un mezzo che sia rivolto al conseguimento di un fine diverso da quello previsto dalla legge costituisce vizio di legittimità dell'atto amministrativo, ma anche i mezzi usati dall'amministrazione non devono essere in contrasto con le norme esplicite ed implicite esistenti nel sistema.

Del resto la distinzione tra i diversi sistemi che avrebbero potuto essere adottati per regolare i rapporti giuridici che si instaurano nel quadro dell'O.N.U. è stata puntualizzata, se pur in modo non strettamente giuridico, dal Segretario generale attraverso la dichiarazione fatta alla V<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale il 17-11-1950. Con essa venne richiesto esplicitamente all'Assemblea se nei rapporti col personale riteneva adottare lo stesso atteggiamento di una società commerciale che è vincolata solo dalla lettera della legge, ovvero se dal fatto stesso della sua supremazia essa non debba considerarsi titolare di una responsabilità particolare e del relativo dovere di trattare quelli che sono al suo servizio in modo giusto, equo e coerente (11).

La risposta a tale interrogativo, che nel modo stesso in cui era stato formulato importava l'accoglimento della seconda solu-

---

(10) Cfr. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, *Principi generali* cit., p. 31.

(11) La dichiarazione del Segretario generale alla V<sup>a</sup> Commissione della Assemblea generale in data 17-11-1950 è stata riprodotta nella motivazione della decisione n. 15, *Robinson*, in *Jugements*, I, cit., p. 46.

zione, si ebbe, oltrechè nella prassi dell'Organizzazione stessa, la quale nel corso dei giudizi dinnanzi al T.A.N.U. ammise esplicitamente l'esistenza di certi limiti nell'esercizio del potere dell'amministrazione (12), anche nel parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 23-10-1956 in merito alle decisioni del T.A.O.I.L. (13). In esso la Corte ritenne che nella pratica del-

---

(12) Cfr. decisione n. 4, *Howrani*, in *Jugements*, I, cit., p. 12; decisione n. 19, *Kaplan*, in *Jugements*, I, cit. p. 70. Un particolare interesse a questo riguardo riveste la dichiarazione resa dal patrono del Segretario generale all'udienza del 23-9-1966, durante la fase orale del ricorso *Rau* (doc. AT/PV/102). Il presidente del Tribunale, Madame Bastid, richiese espressamente ai patroni delle parti se, a loro avviso, la circostanza che l'amministrazione avesse esposto le ragioni in base alle quali aveva ritenuto di non rinnovare un contratto a termine poteva significare che l'amministrazione riconosceva che i motivi esposti avrebbero potuto essere esaminati dal Tribunale, e che, conseguentemente, la facoltà di licenziare funzionari titolari di un contratto a termine non rientrava nel potere discrezionale dell'amministrazione. La dichiarazione del patrono del Segretario generale (Mofusu - Amaah) è particolarmente significativa. A suo avviso, infatti, quando un documento (nella specie la lettera che il capo della divisione amministrativa aveva inviato alla ricorrente, contenente le ragioni per cui non si era rinnovato il contratto a termine) è acquisito agli atti, non vi è dubbio che il Tribunale è competente per valutarlo nel modo più appropriato; infatti se le dichiarazioni ivi contenute possono essere utilizzate, con altre prove, per dimostrare che l'amministrazione ha abusato del suo potere « de ne pas accorder d'extension, ou a fait preuve de préjudice, de mauvaise foi ou de quoi ce soit d'autre, il est évident que le Tribunal devra dire son mot dans l'affaire ».

(13) Cfr. *C.I.J., Recueil*, 1956, *Tribunal administratif de l'O.I.T.*, p. 97. In senso decisamente contrario si è invece espresso il giudice Badawi nella sua opinione dissidente al parere della Corte internazionale di giustizia (*ibidem*, pp. 123 sgg.). Egli ha infatti ritenuto che le norme che prevedono lo sviamento di potere (*détournement de pouvoir*) non possono presumersi inerenti ai principi generali della giustizia amministrativa, tanto è vero che, anche se tale principio si è costituito storicamente in Francia attraverso l'insegnamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, i Tribunali amministrativi degli altri Paesi non possono esercitare un controllo giurisdizio-



l'U.N.E.S.C.O., come d'altronde in quella delle Nazioni Unite e delle Istituzioni specializzate, i contratti di durata definita non sono l'equivalente dei contratti a termine tra datori di lavoro ed impiegati privati. Nella valutazione normativa dei primi, infatti, — sempre secondo la Corte — si è sviluppata una prassi secondo cui i titolari dei contratti di durata determinata sono stati sovente trattati come aventi diritto ad un impiego continuato alle condizioni compatibili e con i bisogni e l'interesse generale delle organizzazioni, in modo anche da oltrepassare « gli stessi termini del contratto ».

3. — Quando si parla di sindacato giurisdizionale su gli atti dell'Organizzazione occorre tenere ben presente sotto quale profilo tale sindacato deve essere effettuato. Da un punto di vista generale, infatti, gli atti amministrativi possono essere sottoposti a un duplice esame, attraverso il controllo di legittimità ed un controllo di merito. Il giudice chiamato ad esaminare l'atto discrezionale sotto l'aspetto della legittimità decide una controversia squisitamente giuridica in quanto valuta l'atto amministrativo in relazione a determinate norme vigenti nell'ordinamento ove l'atto si è manifestato; invece il giudice investito di una competenza di merito non conosce soltanto una controversia giuridica, ma anche una controversia di buona amministrazione perchè deve esaminare se l'autorità, pur mantenendosi entro i limiti della legge, abbia agito convenientemente, cioè nel modo più utile all'interesse pubblico. Il controllo di legittimità si riferisce soltanto al limite esterno o interno del potere discrezionale e non giunge a valutare l'atto amministrativo di per sè stesso, per utilità o meno del provvedimento con esso adottato.

In pratica quindi, mentre nel giudizio di legittimità la decisione, ove accolga il ricorso, non può che pronunciare l'annulla-

---

nale su gli atti amministrativi sotto tale profilo se non in virtù di una norma esplicita.

mento dell'atto impugnato, nella giurisdizione di merito il giudice può provvedere anche alla riforma e alla sostituzione del provvedimento impugnato.

Nel sistema della giustizia amministrativa francese tali principi si concretizzano nella distinzione tra un contenzioso di piena giurisdizione (con competenza anche nel merito) e un contenzioso di annullamento (con competenza di legittimità) (14).

La distinzione formulata in questi termini non trova riscontro nell'ordinamento statunitense. In esso i differenti rapporti che intercorrono tra il potere giudiziario e quello esecutivo e amministrativo, che sono connessi con un ambiente e un sistema costituzionale diverso da quello francese e di quei paesi che direttamente sono stati da questo influenzati, nonchè la posizione dell'individuo nei confronti dell'amministrazione, fa sì che le azioni di diritto comune (common law) siano anche gli strumenti processuali idonei per il controllo giurisdizionale degli atti dell'amministrazione: pertanto i rapporti tra i funzionari e questa sono valutati sotto un profilo essenzialmente privatistico (15).

Il T.A.N.U., pur non soffermandosi sulla impostazione di carattere generale, ha tenuto sempre presente la distinzione tra controllo di legittimità e controllo di merito; i suoi pronunciati infatti hanno sempre evitato di affrontare qualsiasi valutazione sulla convenienza e l'opportunità dell'attività dell'amministrazione.

Le diverse forme in cui può articolarsi il controllo di legittimità dell'operato dell'Organizzazione saranno esaminate dettagliatamente quando si tratteranno in modo specifico i vizi degli atti dell'amministrazione. Qui è sufficiente ricordare che nell'ordinamento delle Nazioni Unite si è affermato e sviluppato siffatto

---

(14) Cfr. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire*, I, cit., pp. 31 sgg.

(15) Cfr. TREVES (G.), *La giustizia amministrativa americana*, in *Studi in onore di S. Lessona*, II, Bologna, 1953, p. 468; CHAPEL, *Les principales conceptions de la fonction publique*, in *Revue internationale de sciences administratives*, 1964, p. 386.



principio in considerazione del sistema funzionale dell'ente, superando così i criteri esclusivamente privatistici per la regolamentazione dei rapporti tra i funzionari e l'organizzazione.

4. — In base a tali considerazioni non sembra convincente quella dottrina (16) la quale concretizza i principi applicati dal Tribunale amministrativo, da un lato nelle singole norme che proteggono la così detta « executive authority », e d'altro lato in norme che proteggono la situazione giuridica dei funzionari.

Invero tale impostazione sembra porre sullo stesso piano l'esercizio della potestà amministrativa in quanto mezzo per attuare le finalità istituzionali dell'organizzazione ed il diritto dei funzionari ad ottenere il rispetto delle norme giuridiche che concernono il rapporto d'impiego. La validità di tale contrapposizione è però dubbia: infatti non occorre alcuna norma interna della organizzazione che autorizzi in modo esplicito il libero funzionamento dell'attività amministrativa; essa è connaturata al sorgere dell'ente funzionale, che per raggiungere le sue finalità ha bisogno di un apparato interno. L'attività pratica che questo svolge, sia nell'organizzazione che nel funzionamento degli uffici, non può essere sottoposta, in quanto tale, ad una valutazione giuridica intrinseca, giacchè si manifesta attraverso scelte basate su criteri pratici di convenienza ed opportunità.

In tal senso, quindi, si comprende agevolmente come il T.A.N.U. si sia, ad esempio, dichiarato incompetente a pronunciarsi su un giudizio discrezionale effettuato dall'amministrazione relativamente alle attitudini del personale, e debba limitarsi ad accettare una decisione dell'amministrazione quando questa stabilisca che le capacità del funzionario sono al di sotto del livello richiesto (17). Inoltre il Segretario generale — sempre secondo il Tribunale — è esclusivamente competente a decidere sulla qua-

---

(16) Cfr. JENKS, *The Proper Law* cit., pp. 85 sgg.

(17) Cfr. decisione n. 14, *Vanhove*, in *Jugements*, I, cit., p. 40.

lità, l'applicazione e il rendimento dei funzionari (18); ha diritto ad emanare, per la nomina dei funzionari a titolo permanente, le norme che preferisce e che ritiene più appropriate (19). Il Tribunale non può quindi esprimere la propria opinione sulle pratiche amministrative interne adottate dal Segretario generale per la creazione ed il funzionamento di organi amministrativi consultivi, ovvero per valutare i dispositivi adottati dal Segretario generale per la sicurezza dei documenti segreti o confidenziali (20), nè per esaminare i problemi di amministrazione interna sollevati dalla raccomandazione di un rapporto della Commissione paritetica dei ricorsi (21).

5. — Altri principi generali applicati dal T.A.N.U. si riferiscono più specificamente alle nozioni proprie della funzione giurisdizionale e al diritto delle obbligazioni. Così è stato affermato il diritto del giudice di interpretare un precedente giudicato (22), di rettificare un errore materiale di una decisione (23), di applicare principi generali in materia di procedura (24), di condannare la parte soccombente alle spese di giudizio (25), di poter accedere e prendere conoscenza dei documenti e delle informazioni che la amministrazione possiede nella misura che questi concernano il

---

(18) Cfr. decisione n. 52, *Zimmet, ibidem*, pp. 238 sgg.

(19) Cfr. decisione n. 43, *Levinson, ibidem*, p. 196; decisione n. 46, *White, ibidem*, p. 210; decisione n. 47, *Carter, ibidem*, p. 214; decisione n. 48, *Wang, ibidem*, p. 218; decisione n. 49, *Carruthers, ibidem*, p. 223; decisione n. 50, *Brown, ibidem*, p. 227.

(20) Cfr. decisione n. 74, *Bang-Jensen*, in *Jugements*, II, cit., p. 26.

(21) Cfr. decisione n. 17, *de Pojidaeff*, in *Jugements*, I, cit., p. 60.

(22) Cfr. decisione n. 61, *Crawford, ibidem*, p. 309; decisione n. 87, *Carson*, (AT/DEC/87).

(23) Cfr. decisione n. 51, *Reed, ibidem*, p. 228; successivamente, peraltro, dopo la modifica dello statuto del Tribunale del 1955 la correzione degli errori materiali delle decisioni è prevista in una norma espressa (art. 12).

(24) Cfr. decisione n. 4, *Howrani, ibidem*, p. 16.

(25) Cfr. decisione n. 18, *Crawford, ibidem*, p. 66.



ricorrente e l'oggetto della controversia (26), di condannare l'amministrazione a parte delle spese di giudizio per comportamento irregolare (27).

Inoltre il Tribunale si richiama ai principi processuali « nemo iudex in re sua » (28), « audi alteram partem » (29), e, seppur in modo non esplicito alla nozione di « estoppel » (30).

I principi generali in materia di obbligazione si sono concretizzati nelle norme che sanciscono, ad esempio, l'obbligo al risarcimento dei danni in caso di inadempienza contrattuale (31), il principio secondo cui i danni debbono essere conseguenza immediata e diretta della inadempienza perchè possa aver luogo il risarcimento (32), e il diritto alla compensazione come motivo di estinzione delle obbligazioni (33).

6. — In alcune decisioni del T.A.N.U. si trovano riferimenti all'equità: il significato del termine deve peraltro essere chiarito.

Infatti la nozione di equità che si ritrova nell'ordinamento

---

(26) Cfr. decisione n. 74, *Bang-Jensen*, in *Jugements*, II, cit., p. 26. Il Tribunale considera tale principio come conseguenza delle regole di giustizia e di equità; peraltro il richiamo all'equità non sembra in questo caso pertinente, in quanto si tratta piuttosto di applicare un principio generale posto a garanzia dei diritti della difesa.

(27) Cfr. decisione n. 65, *Hilpern*, in *Jugements*, I, cit., p. 347 ove la condanna alle spese dell'Organizzazione è stata motivata dal ritardo della amministrazione a comunicare certi documenti.

(28) Cfr. decisione n. 28, *Wallach*, *ibidem*, p. 110.

(29) Cfr. decisione n. 58, *Chattopadhyay*, *ibidem*, p. 286.

(30) Cfr. decisione n. 57, *Hilpern*, *ibidem*, p. 281.

(31) Cfr. decisione n. 68, *Bulsara*, *ibidem*, p. 375.

(32) Cfr. decisione n. 92, *Higgings* (AT/DEC/92), ove è stabilito che « le préjudice éventuel et indirect ne peut donner lieu à la réparation ».

(33) Cfr. decisione n. 61, *Crawford*, in *Jugements*, I, cit., p. 311. Numerosi altri principi generali, specialmente in materia di diritto delle obbligazioni, sono stati messi in luce dalle giurisdizioni amministrative della Società delle Nazioni, dell'O.I.L. e dell'O.E.C.E. (cfr. al riguardo *BASTID*, *Les Tribunaux administratifs* cit., pp. 481 sgg.; *JENKS*, *The Proper Law* cit., pp. 51 sgg.).

interno delle organizzazioni internazionali presenta caratteristiche profondamente diverse sia dal *aequitas* romana che dalla *equity* del diritto inglese (34).

Il ricorso all'equità da parte del T.A.N.U. è previsto soltanto quando sia impossibile l'applicazione diretta delle norme scritte e dei principi generali; l'equità consiste soltanto in una integrazione dello schema normativo sancito dai principi giuridici prodottisi nell'ordinamento interno, necessari per la soluzione del caso concreto (35). L'applicazione principale, infatti, che il T.A.N.U. ha effettuato del concetto di equità concerne la determinazione della indennità da corrispondere ai funzionari licenziati in violazione di norme regolatrici del rapporto d'impiego (36). In questo caso, indubbiamente, esiste una norma giuridica che dispone che vi sia la piena equivalenza tra il danno e il risarcimento; tale norma, però, deve essere integrata per trovare attuazione dall'apprezzamento del giudice che concretizza il risarcimento in una determinata somma. I canoni di valutazione sono quelli contenuti nel sistema; infatti anche secondo la Corte internazionale di giustizia il risarcimento dei danni configurato *ex bono et aequo* non esorbita dalla competenza di un Tribunale amministrativo (nella specie del T.A.O.I.L.) (37).

Tale giudizio non si configura come un giudizio equitativo contrapposto ad un giudizio di stretto diritto, ma comporta, per l'applicazione di una norma giuridica, la determinazione della sua esecutività che avviene mediante fissazione di un « *chiffre raisonnable* » per il risarcimento del danno.

---

(34) Naturalmente non è possibile richiamare in questa sede la copiosa bibliografia sul significato di *aequitas* romana e di *equity* inglese. Per una chiara distinzione tra i due concetti cfr. SERENI, *Studi di diritto comparato*, I, *Diritto degli Stati Uniti*, Milano, 1956, pp. 70 sgg.

(35) In argomento cfr. BARILE (G.), *La rilevazione cit.*, pp. 191 sgg.

(36) Cfr. ad esempio decisione n. 99, M. A. (doc. AT/DEC/99).

(37) Cfr. *Avis consultatifs du 23 Octobre 1956* (C.I.J., *Recueil*, 1956, *Tribunal administratif de l'O.I.T.*, p. 100).



Sez. III. - *L'utilizzazione di norme di altri ordinamenti.*

SOMMARIO: 1 - Utilizzazione di norme del diritto internazionale. 2 - Utilizzazione di norme del diritto statale.

1. — Il problema della possibile utilizzazione di norme di altri ordinamenti per regolare lo stato giuridico dei funzionari internazionali si pone sia nei confronti del diritto internazionale che nei confronti del diritto statale.

Nel primo caso la dottrina (1) porta come esempio il richiamo effettuato dal T.A.N.U. all'art. 13 della V<sup>a</sup> convenzione dell'Aja sui diritti e doveri delle potenze e persone neutrali in tempo di guerra per valutare la posizione individuale di un prigioniero di guerra evaso in territorio neutrale (2).

In realtà ad una attenta analisi la norma internazionale, nel caso specifico, venne richiamata dal Tribunale in quanto concorrente a disciplinare la posizione personale di un funzionario nel territorio svizzero (e precisamente si trattava di accertare se l'internamento civile di un prigioniero di guerra evaso ponesse limiti alla sua libertà di stabilirsi fuori dalla Svizzera); essa cioè era già stata recepita nell'ordinamento interno elvetico assumendo la natura di norma interna.

Peraltro da un punto di vista generale la tendenza ad escludere, in linea di massima, l'applicabilità dei principi di diritto internazionale, in quanto tali, ai rapporti che si instaurano tra i funzionari e l'organizzazione, non impedisce che il T.A.N.U. possa

---

(1) Cfr. BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., p. 477; JENKS, *The Proper Law*, cit. p. 55.

(2) Cfr. decisione n. 64, *Stepczynski*, in *Jugemetns*, I, cit., p. 335.

richiamare, per la disciplina di alcune situazioni, norme internazionali che sono state create per essere immesse negli ordinamenti statuali al fine di disciplinare situazioni individuali soggettive.

È chiaro infatti che non si tratta in questo caso di recepire *sic et simpliciter* principi e norme generali di diritto internazionale che sono sorti per disciplinare rapporti tra Stati e soggetti di diritto internazionale e che pertanto non possono essere utilizzati con successo per regolare i rapporti tra i funzionari e l'ente; quest'ultimo invero può utilizzare, analogamente agli ordinamenti statuali, determinate norme internazionali che, una volta recepite negli ordinamenti interni, disciplinano situazioni giuridiche individuali.

Infatti l'adattamento dell'ordinamento interno dell'organizzazione alle norme internazionali non necessita di quegli specifici sistemi di collegamento propri degli ordinamenti statuali: la natura derivata dell'ordinamento delle organizzazioni dall'ordinamento internazionale fa sì che il primo si adegui al secondo recependo direttamente quelle norme che possono essere utilizzate per regolare le situazioni che ivi si verificano. Così ad esempio potrebbero essere utilizzate le norme contenute nelle convenzioni internazionali relative allo *status* dei rifugiati (3) o degli apolidi (4), in quanto tali norme possono concorrere a regolare una situazione giuridica dei funzionari rilevante per l'organizzazione.

2. — Non si può neppure escludere che, per la disciplina di alcuni elementi del rapporto d'impiego, l'ordinamento interno delle Nazioni Unite rinvii a disposizioni concretamente ricavate da un ordinamento statale ed in particolare dall'ordinamento

---

(3) Cfr. convenzione di Ginevra del 28-7-1951 relativa allo status dei rifugiati.

(4) Cfr. convenzione di New York del 28-9-1954 relativa allo status degli apolidi.



dello stato nel cui territorio il funzionario internazionale è chiamato ad esplicare la sua attività (5).

Tale è stata la disciplina del rapporto d'impiego dei funzionari del U.N.R.W.A., originari della regione ove questa esercitava la propria attività, reclutati in loco e retribuiti con moneta locale. Il loro *status* giuridico è stato integrato dalla legislazione privatistica locale; il contratto d'impiego e le istruzioni amministrative interne dell'ente prevedevano infatti che l'indennità di licenziamento di tale personale avrebbe dovuto essere regolata in base alla legge del luogo dove questo esercitava la propria attività (6).

Il T.A.N.U., in due sue importanti decisioni (7), ha chiarito il limite e la portata delle norme statuali richiamate. Queste, infatti, non mantengono il valore autonomo che avevano nell'ambito della *lex loci* per la regolamentazione di tutte le fattispecie che si potevano presentare in caso di licenziamento, ma devono essere inquadrate nel sistema dell'indennità di licenziamento previsto dallo statuto e dal regolamento del personale delle Nazioni Unite: non possono essere prese in considerazione che quelle indennità previste nel cap. IX° del regolamento del personale (indennità forfaiaria di licenziamento). Conseguentemente non sono valide le disposizioni della *lex loci* (nella specie egiziana) che riguardano particolari indennità quali quelle dovute in caso di licenziamento abusivo o di licenziamento per malattia o incapacità. La norma statale richiamata si deve quindi incorporare nel regolamento generale dei funzionari stabilito dall'organizzazione ed assume rilevanza soltanto in funzione complementare delle disposizioni contenute nel regolamento e nello statuto del personale.

---

(5) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 200.

(6) Per un esame dei principi che regolano il rapporto di impiego del personale del U.N.R.W.A., cfr. HARDY, *L'U.N.R.W.A. et son personnel*, in *Annuaire français de droit int.*, 1962, pp. 576 sgg.

(7) Cfr. decisione n. 65, *Hilpern*, in *Jugements*, I, cit., p. 345; decisione n. 70, *Radicopoulos*, *ibidem*, p. 394.

L'insegnamento del Tribunale ha notevolmente contribuito a chiarire la natura del richiamo effettuato dall'ordinamento dell'ente all'ordinamento statuale. Il limite posto all'assunzione delle norme statuali, nel senso che il richiamo non vale per tutti i rapporti da queste disciplinate, ma soltanto per quei rapporti che sono espressamente previsti nel diritto interno dell'Organizzazione, sembra escludere un richiamo materiale della norma statuale: sembra infatti che la norma straniera non sia richiamata come norma giuridica, bensì come un semplice fatto idoneo a creare norme giuridiche nell'ordinamento interno dell'ente.

La situazione si ricollega, in un certo senso, al problema della natura delle norme di diritto internazionale privato. L'espedito tecnico-giuridico attraverso il quale le norme statuali vengono inserite nell'ordinamento dell'ente può essere infatti valutato in relazione alle soluzioni adottate per disciplinare il rinvio tra ordinamenti giuridici. Naturalmente il fenomeno deve essere considerato anche tenendo conto delle modeste dimensioni che esso assume nell'ordinamento delle Nazioni Unite. Peraltro, pur con tutte le diversità dovute alla natura dell'ordinamento richiamante e alle disposizioni che effettuano il richiamo, si può ritenere che la soluzione adottata dal Tribunale si avvicini alla teoria che considera le norme di diritto internazionale privato come norme sulla produzione giuridica (8). La regola straniera assume efficacia giuridica nell'ordinamento interno in quanto esiste una norma interna che la considera un fatto idoneo alla produzione del diritto.

---

(8) La teoria ha avuto largo seguito in Italia; cfr. fra gli altri AGO, *Teoria di diritto internazionale privato*, Padova, 1934, pp. 107 sgg.; MONACO, *L'efficacia della legge nello spazio*, Torino, 1964, pp. 28 sgg.; MORELLI, *Elementi di diritto internazionale privato italiano*, Napoli, 1965, pp. 17 sgg.



---

---

### CAPITOLO III

#### I MOTIVI DI IMPUGNATIVA

SOMMARIO: 1 - Considerazioni generali. 2 - L'eccesso di potere. 3 - Le varie figure di eccesso di potere: *a.* - sviamento di potere. 4 *b.* - Contraddizione con una precedente manifestazione di volontà. 5 *c.* - Manifesta ingiustizia. 6 *d.* - Illogicità manifesta. 7 *e.* - Travisamento di fatti. 8 - La violazione di legge. 9 - L'incompetenza. 10 - Errore, dolo, violenza. 11 - Inesistenza, nullità.

1. — Il principio generale, già riscontrato nell'ordinamento delle Nazioni Unite e che trova applicazione in tutti gli altri ordinamenti delle organizzazioni internazionali che hanno accettato la competenza giurisdizionale del T.A.N.U., secondo cui è possibile sottoporre ad un controllo giurisdizionale di legittimità i provvedimenti dell'amministrazione concernenti il personale, si concretizza in singole figure di illegittimità, fatte valere attraverso i mezzi di impugnativa degli atti amministrativi.

Siffatte figure, in mancanza di una norma espressa, che si ritrova invece nel Trattato delle Comunità europee (1), non sono

---

(1) Cfr. Trattato della C.E.E., art. 173. Per un esame delle figure di invalidità degli atti della Comunità Economica Europea, cfr., oltre al TIZZANO, in *Commentario al Trattato istitutivo delle Comunità Economiche Europee*, III, cit., pp. 124 sgg. e bibliografia ivi indicata, anche il SACCHI

state elaborate secondo una rigida schematizzazione concettuale, bensì in modo pragmatico ed elastico, secondo formule difficilmente classificabili. Indubbiamente il sistema, in generale, risente dell'influenza dell'ordinamento amministrativo francese; peraltro i pronunciati del T.A.N.U. non seguono rigorosamente i « cas d'ouverture » propri di tale ordinamento, in quanto applicano un sistema normativo necessariamente influenzato da ordinamenti statuali scarsamente sensibili al controllo giurisdizionale dell'attività amministrativa impostata sotto l'esclusivo profilo dell'eccesso di potere.

Non è quindi strano che quest'ultima nozione non venga applicata in modo generale ed onnicomprensivo e che ad essa vengano preferiti, in quanto applicabili, altri principi più facilmente apprezzabili dai giuristi di diversa formazione.

Ciò comporta un'accentuazione del concetto di violazione di legge che configura il controllo giurisdizionale della attività amministrativa in modo più estrinseco. Siffatto vizio sembra pertanto assurgere ad una categoria autonoma, distinta dalla nozione francese di « excès de pouvoir » (2).

Sotto questo profilo, l'impostazione del T.A.N.U. sembra avvicinarsi, in un certo senso, agli schemi propri della giustizia amministrativa italiana ove la figura dell'eccesso di potere rimane distinta ed autonoma da quella della violazione di legge e della incompetenza.

2. — La determinazione dei limiti e della estensione della nozione di eccesso di potere non è stata facile. Invero il principio, pur essendo stato accolto nella sua formulazione generale, ha suscitato opposizione da parte dell'Assemblea generale quando

---

MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità Europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, 1965, pp. 217 sgg.

(2) Per un approfondito esame del ricorso per « excès de pouvoir » nel contenzioso amministrativo francese, cfr. AUBY et DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, III, Paris, 1962, pp. 416 sgg.



dalla sua applicazione si è voluto ricavare un potere particolarmente penetrante dell'organo giurisdizionale amministrativo nella valutazione degli atti dell'Organizzazione.

La questione che ha determinato l'intervento dell'Assemblea generale concerne l'obbligo del Segretario generale di motivare il licenziamento dei funzionari titolari di un contratto temporaneo di durata indefinita (3). Infatti il T.A.N.U., in una sua ormai famosa decisione (4), dovendo decidere su un ricorso contro il licenziamento senza motivazione di cinque funzionari titolari di siffatti contratti, richiamandosi alla teoria dei poteri impliciti, ritenne che l'Assemblea generale lo avesse investito di tutti i poteri necessari per esercitare la propria giurisdizione in modo efficace; pertanto se l'amministrazione avesse potuto mantenere il segreto « in fondo alla propria coscienza » sui motivi e sulle ragioni in base alle quali il Segretario generale emana i propri provvedimenti, il Tribunale non avrebbe potuto esercitare in modo completo il proprio potere giurisdizionale. Di conseguenza l'indicazione dei motivi del licenziamento, redatti in termini sufficientemente precisi per facilitarne l'esame deve, necessariamente, costituire uno degli « éléments essentiels des formes régulières » che devono essere rispettate per il licenziamento dei funzionari titolari di un contratto di impiego temporaneo di durata indefinita (5).

Purtroppo tale pronunciato, che avrebbe potuto dare inizio ad una elaborazione giurisprudenziale di notevole interesse sugli elementi essenziali degli atti amministrativi delle organizzazioni internazionali, doveva rimanere lettera morta, perchè l'Assemblea generale, modificando espressamente l'art. 9, par. 1, lett. c) dello statuto del personale, stabilì che il Segretario generale avesse la facoltà di mettere fine, ad ogni momento, ai contratti temporanei

---

(3) Per la natura dei contratti temporanei di durata indefinita, cfr. *supra*, cap. I, sez. III, nota 18.

(4) Cfr. decisione n. 4, *Howrani*, in *Jugements*, I, cit., pp. 8 sgg.

(5) Cfr. decisione n. 4, *Howrani*, *ibidem*, p. 20.

se, a suo avviso, tale misura era necessaria nell'interesse della Organizzazione (6).

Il venir meno dell'obbligo generale di motivare gli atti amministrativi non significa però che i provvedimenti non possano venire annullati quando si basino su motivi illeciti, giacchè in questo caso il provvedimento deve ritenersi viziato da eccesso di potere (7). È chiaro quindi che il principio generale, che impone all'amministrazione di esercitare la propria attività in modo non arbitrario, permane, anche se risulta notevolmente più difficile fornire la prova del vizio di cui è inficiato il provvedimento. Il problema, peraltro, riguarda la modalità della formazione dei mezzi istruttori nello svolgimento del processo e, a stretto rigore, non dovrebbe incidere sulla valutazione astratta dell'eccesso di potere.

In concreto, invece, forse anche perchè l'esame dei vizi di un atto non risultanti dalla motivazione potrebbe portare, almeno indirettamente, ad una valutazione di merito sull'attività amministrativa, l'accennata modifica allo statuto del personale ha limitato il controllo giurisdizionale esercitato dal Tribunale.

Ciò non significa però che l'esame della giurisprudenza del T.A.N.U. non presenti punti di grande interesse, in specie sotto il profilo dell'eccesso di potere; è quindi proprio sotto questo profilo, in relazione alle varie figure messe in luce dalla giurisprudenza e dalla dottrina italiana (e cioè lo sviamento di potere, la contraddizione con una precedente manifestazione di volontà, la manifesta ingiustizia, l'illogicità manifesta e il travisamento dei fatti), che si tenta di classificare le soluzioni adottate dal Tribunale.

3. a. — Lo sviamento di potere, che risente direttamente l'influenza della nozione francese di « *détournement de pouvoir* », significa l'uso del potere per un fine diverso da quello conferito

---

(6) Cfr. risoluzione AG n. 590 (VI) in data 2-2-1952.

(7) Cfr. decisione n. 18, *Crawford*, in *Jugements*, I, cit., p. 65.



all'amministrazione. Come per le altre forme di eccesso di potere, non vi è alcuna norma scritta che contempli espressamente tale figura come un vizio dell'atto amministrativo. Peraltro tale nozione può essere ricavata nella disposizione 111, par. 1 del regolamento del personale, ove è indicato come motivo di invalidità dell'atto, denunciabile con ricorso amministrativo alla Commissione paritetica di ricorso, la circostanza che la decisione del licenziamento o quella avente ad oggetto altre misure motivate dalla incapacità o dal rendimento insufficiente del funzionario siano conseguenza di un partito preso o di altri fattori non pertinenti al rapporto d'impiego.

Siffatti motivi di invalidità sono stati ripresi dal T.A.N.U. quando il ricorrente ha potuto dimostrare che un determinato provvedimento è stato adottato per fini illeciti (licenziamento motivato dall'appartenenza ad un partito politico) (8) o il potere discrezionale era stato usato in modo arbitrario e capriccioso (9).

L'indagine sui motivi che hanno spinto l'Organizzazione ad adottare un determinato atto è rilevante, posto che ciascun atto presuppone oltre il raggiungimento di un dato scopo, anche dei precisi motivi ai quali l'Organizzazione deve ispirarsi nel prendere un determinato provvedimento. Così risulta viziato, in relazione ai motivi, l'atto di licenziamento di un funzionario formalmente disposto per riduzione del personale o per soppressione del posto, mentre in effetti si intendeva rendere vacante

---

(8) Cfr. decisione n. 18, *Crawford, ibidem*, p. 66.

(9) Cfr. decisione n. 54, *Mauch, ibidem*, p. 251. Pur non accogliendo il ricorso contro il licenziamento di un funzionario titolare di un contratto temporaneo di durata indefinita, il T.A.N.U. ha però chiarito che il potere discrezionale attribuito al Segretario generale dall'art. 9, par. 1 lett. c) dello statuto del personale non può essere usato in modo arbitrario o capriccioso, e neppure attribuendo al licenziamento una motivazione speciosa o inesatta, che rivelerebbe una mancanza di buona fede o un disconoscimento dei diritti del funzionario ricorrente.

quel determinato posto (10). Parimenti viziati sono gli atti dettati da sentimenti di ostilità del superiore gerarchico nei confronti del dipendente, quando l'ostilità sia basata su motivi personali e non su una diversa concezione dei principî e dei metodi di lavoro (11), ovvero quando il licenziamento sia motivato dall'attività sindacale svolta dal funzionario in seno alla Associazione del personale (12).

4. b. — La contraddizione con una precedente manifestazione di volontà si ricollega direttamente con lo sviamento di potere in quanto rivela una direzione di volontà verso fini non sempre identici e perciò qualche volta necessariamente diversi da quelli dovuti. Essa si può applicare anche a quelle situazioni ove contro uno stesso funzionario è stato preso un provvedimento che è in contrasto con la qualifica precedentemente espressa dall'amministrazione nei riguardi della sua capacità e della sua condotta.

L'occasione per applicare tale principio avrebbe potuto essere quella dei giudizi instaurati da dieci funzionari titolari di contratti temporanei e licenziati senza motivazione, in forza della citata modifica dello statuto del personale del 1952 (13). Dagli elementi del giudizio risulta infatti che i funzionari avevano dato prova di notevole competenza nello svolgimento del loro lavoro, tanto che erano stati classificati nei rapporti mensili nella media o al di sopra della media, e che le note caratteristiche portavano la qualifica di « soddisfacente » e « molto buono »; nei rapporti si trovano qualifiche particolarmente lusinghiere e una settimana prima del licenziamento un funzionario era stato raccomandato

---

(10) Cfr. decisione n. 2, *Aubert ed 14 autres*, *ibidem*, pp. 4 sgg.; decisione n. 56, *Aglion*, *ibidem*, pp. 261 sgg.

(11) Cfr. decisione n. 60, *Ball*, *ibidem*, p. 299.

(12) Cfr. decisione n. 15, *Robinson*, *ibidem*, p. 47.

(13) Cfr. decisioni n. 19-27, *ibidem*, pp. 67 sgg.



per un contratto permanente dal superiore gerarchico (14). Nonostante che tali manifestazioni di volontà dell'amministrazione fossero in contrasto con il licenziamento, il Tribunale ritenne che nessuna prova era stata data che il potere discrezionale fosse stato esercitato dal Segretario generale per dei fini illeciti, per modo che respinse il ricorso contro il provvedimento di licenziamento.

La decisione del Tribunale manifesta il timore di sconfinare nell'esame del merito dell'attività del Segretario generale. Peraltro una valutazione dell'opera della amministrazione alla luce delle forme in cui può manifestarsi l'eccesso di potere, ed in specie la contraddizione con una precedente manifestazione di volontà, secondo i principi elaborati dalla dottrina e giurisprudenza italiana, avrebbe potuto indurre il Tribunale ad una diversa soluzione.

5. c. — Il concetto di eccesso di potere è stato ampliato sino a comprendere la manifesta ingiustizia di un provvedimento, che si desume dalla diversità di trattamento fatto in casi identici. Sebbene non faccia espresso riferimento a tale nozione, il Tribunale amministrativo in un gruppo di sue interessanti decisioni (15) ha accolto il ricorso di alcuni correttori di bozze della sede europea dell'O.N.U. a Ginevra, i quali chiedevano di essere classificati nella stessa categoria dei correttori di bozze della sede di New York.

Il Tribunale giunse alla sua conclusione attraverso un esame approfondito dei fatti che ha permesso di stabilire « qu'il existait, en pratique, identité de devoirs et de responsabilité pour deux groupes de membres du personnel de la catégorie des administrateurs, soumis à un classement différent » ed ha annullato il provvedimento del Segretario generale che aveva respinto la raccomandazione della Commissione paritetica di ricorso favorevole ai ricorrenti.

---

(14) Cfr. decisione n. 21, *Rubin, ibidem*, p. 79.

(15) Cfr. decisioni n. 76-80, in *Jugements*, II, cit., pp. 36 sgg.

La decisione, così come è stata formulata, può sollevare alcune perplessità (16), perchè sembra affrontare questioni non solo di legittimità, ma anche di merito in quanto si pronuncia sulle modalità di una riorganizzazione amministrativa del personale. I dubbi sollevati al riguardo non tengono conto, però, di quella forma di eccesso di potere che si concretizza nella manifesta ingiustizia, e che rimane pur sempre su un piano di legittimità. L'esame del Tribunale aveva infatti lo scopo di accertare se effettivamente i correttori di bozze di Ginevra esplicassero lo stesso lavoro dei correttori di bozze di New York, pur essendo classificati in una categoria differente. Necessariamente quindi il Tribunale doveva esaminare determinate situazioni di fatto sulle quali poter fondare il proprio giudizio. Il giudice amministrativo è infatti investito di ampie facoltà di indagine per la scelta dei mezzi di prova e per la modalità della loro esecuzione, in modo da assicurare la massima possibile chiarezza e certezza sulla realtà dei fatti sui quali il giudizio si basa. Ciò non implica però un giudizio di merito, in quanto il giudice, esaminati i fatti, non si sostituisce alla amministrazione attiva, ma giudica se determinate situazioni che si sono verificate nei confronti dei funzionari siano manifestamente ingiuste e pertanto viziate da eccesso di potere.

6. d. — Un ulteriore vizio degli atti del Segretario generale si produce quando essi sono emanati in violazione delle circolari o di altre disposizioni generali. Tale forma è stata in Italia introdotta dalla giurisprudenza con il concorso della dottrina. Come è noto infatti le circolari non sono fonti di diritto, per cui la loro inosservanza non costituisce violazione di legge. Esse non sono vincolanti per il giudice, al quale possono opporre soltanto elementi di giudizio per quel che valgono nella loro intrinseca consistenza logico-giuridica. Peraltro da un punto di vista amministrativo esse debbono essere considerate come una delle mani-

---

(16) Cfr. JENKS, *The Proper Law* cit., p. 88.



festazioni di volontà, nel senso che attraverso tali norme l'amministrazione esprime quale fra più soluzioni possibili sia la più conveniente e la più equa. L'inosservanza che la stessa amministrazione commette delle medesime rappresenta una contraddizione che, se non espressamente giustificata, importa vizio di volontà, ossia eccesso di potere (17).

Si è già accennato quale valore è stato attribuito dal Tribunale amministrativo alle circolari emanate dal Segretario generale le quali, almeno secondo la più recente giurisprudenza (18), non rivestirebbero il valore normativo di regolamenti, bensì di elementi per l'interpretazione delle norme vigenti, e suscettibili quindi di essere fatte valere in giudizio in applicazione del principio dell'« estoppel ».

È evidente come in tali pronunciati il Tribunale abbia voluto evitare di esercitare un controllo giurisdizionale degli atti del Segretario generale sotto il profilo dell'eccesso di potere, preferendo invece applicare un istituto processuale proprio del diritto anglosassone, non suscettibile di sollevare problemi sul confine tra la legittimità ed il merito del controllo giurisdizionale.

7. e. — L'eccesso di potere per travisamento di fatti si verifica tutte le volte in cui il provvedimento sia stato emanato sul presupposto dell'esistenza o della inesistenza di fatti che dagli atti risultino, invece, in modo certo inesistenti o sussistenti.

Non sussiste al contrario travisamento di fatti quando il provvedimento sia il risultato di un apprezzamento discrezionale dell'amministrazione rispetto a fatti esistenti: un giudizio su tale apprezzamento si risolve in esame di merito (19).

---

(17) Cfr. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, II, *La giustizia amministrativa* cit., p. 205, nota 57.

(18) Cfr. decisione n. 89, *Young*, (AT/DEC/89); cfr. in argomento *supra*, cap. II, sez. I, par. 6.

(19) Cfr. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, II, *La giustizia amministrativa* cit., p. 206, nota 58.

Un'ipotesi di tale forma di eccesso di potere può ritrovarsi nella decisione n. 62 (Julhiard) ove il Tribunale ha espresso la propria opinione sulla validità degli elementi presi in considerazione dall'amministrazione per esprimere il proprio giudizio sui legami esistenti tra la ricorrente e gli Stati Uniti. Peraltro il Tribunale nella stessa decisione ritenne di non poter esprimere un'opinione sul modo con cui tali elementi erano stati valutati dall'amministrazione nell'esercizio del suo potere discrezionale, in quanto tale giudizio avrebbe inciso sul modo dell'esercizio del potere, e quindi sul merito.

8. — Il vizio di violazione di legge è più estrinseco di quello di eccesso di potere; la sua ricerca importa soltanto il confronto dell'atto amministrativo con le disposizioni che ad esso si riferiscono, o che, in qualunque modo, con esso possono avere relazione. In tale nozione si ricomprendono anche i vizi che concernono il procedimento giuridicamente necessario affinché la volontà possa dirsi legittimamente formata.

Indubbiamente siffatta impostazione si discosta da quella effettuata dagli autori, di formazione prevalentemente francese (20), che hanno esaminato i pronunciati del T.A.N.U. sotto il profilo di « excès de pouvoir ». Essi, infatti, hanno considerato la violazione delle forme sostanziali (che si verifica nel caso in cui la violazione di determinate forme procedurali influisce direttamente sull'atto intervenuto) come una figura autonoma nell'ambito della nozione di « excès de pouvoir », distinta dalla violazione di legge.

Peraltro tale impostazione suscita alcune perplessità. In primo luogo, invero, il controllo giurisdizionale del T.A.N.U. sui procedimenti di formazione degli atti si è manifestato in modo particolarmente blando (21) ed il potere di annullamento è stato

---

(20) Cfr. BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., pp. 480 sgg.; BEDJAOUI, *Fonction publique* cit., pp. 486 sgg.

(21) Cfr. BEDJAOUI, *Fonction publique* cit., p. 494.



esercitato esclusivamente nei confronti di quegli atti emanati in violazione di una esplicita norma procedurale (22). In secondo luogo, dopo la modifica dello statuto del T.A.N.U., in base alla quale il Tribunale (art. 9, par. 2), se ritiene che sono state violate le norme procedurali stabilite dallo statuto o dal regolamento del personale, su richiesta del Segretario generale, rimette la questione agli organi amministrativi per un nuovo esame (23), sono state eliminate molte possibili pronunce sulla violazione di norme procedurali.

Rimanendo quindi alla impostazione secondo gli schemi classici del nostro sistema, si può ritenere che possono essere impugnati gli atti che sono stati emanati in violazione delle norme che impongono al Segretario generale o ai suoi organi sussidiari l'osservanza di un dato procedimento nella formazione degli atti amministrativi anche se discrezionali (24); conseguentemente è viziato il provvedimento del Segretario generale che licenzia un funzionario quando questi non ebbe mai la possibilità di contestare direttamente i motivi richiamati dall'amministrazione a fondamento del licenziamento (25), ovvero se non è stato seguito il particolare procedimento previsto per quel determinato tipo di licenziamento (26).

9. — Poichè l'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali non conosce quella precisa ripartizione di funzioni secondo la competenza che si riscontra negli ordinamenti statuali,

---

(22) Cfr. decisione n. 38, *Glaser*, in *Jugements*, I, cit., p. 179.

(23) Cfr., ad esempio, decisione n. 59, *Bertrand*, *ibidem*, p. 295.

(24) Cfr. esplicitamente in tal senso decisione n. 17, *de Pojidaeff*, *ibidem*, p. 61 secondo cui « le Tribunal a pour mission de s'assurer que la procédure prévue a été dûment observée ». Peraltro una volta accertato che il procedimento prescritto è stato osservato il Tribunale non può analizzare o discutere i motivi che hanno indotto l'amministrazione a prendere una determinata decisione (*ibidem*, p. 61).

(25) Cfr. decisione n. 6, *Keeney*, *ibidem*, pp. 23 sgg.

(26) Cfr. decisione n. 38, *Glaser*, *ibidem*, pp. 176 sgg.

il vizio di incompetenza non è di facile individuazione (27); in generale esso può essere definito come quel vizio dell'atto che ricorre ogni qualvolta questo sia stato posto in essere da un organo diverso da quello nella cui sfera di attribuzione rientra il potere di emanarlo (28).

Il Tribunale ha ritenuto viziato sotto tale profilo anche il parere di un organo amministrativo (Commissione paritetica di ricorso) quando l'organo non era stato regolarmente costituito, in quanto l'atto non risultava proveniente dall'organo competente (29). D'altro canto non può essere viziato per incompetenza il provvedimento di licenziamento firmato dal Direttore del personale e non dal Segretario generale, quando quest'ultimo abbia approvato per scritto una raccomandazione per il licenziamento del ricorrente indirizzatagli dal Presidente del Comitato delle nomine e promozioni (30). Questa decisione dimostra come la incompetenza vada intesa nei limiti piuttosto ristretti e non sia sottoposta e vincolata ad un eccessivo formalismo.

10. — Non è possibile trattare dei motivi di impugnativa senza un accenno ai vizi della volontà di natura prettamente privatistica, quali l'errore, il dolo, e la violenza (morale).

L'eccesso di potere, infatti, non è sempre l'effetto di una volontà cosciente mossa da motivi diversi da quelli da cui il provvedimento dovrebbe essere determinato, ma può essere il risultato di una volontà non liberamente formatasi in quanto essa sarebbe stata diversa se un elemento perturbatore non fosse stato presente (31).

---

(27) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 270.

(28) Cfr. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità europee* cit., p. 238.

(29) Cfr. decisione n. 28, WALLACH, in *Jugements*, I, cit., pp. 107 sgg.

(30) Cfr. decisione n. 90, CHIACCHIA, (AT/DEC/90).

(31) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 279.



In questa sede può quindi considerarsi l'errore come quella falsa conoscenza della realtà e cioè dei presupposti giuridicamente necessari perchè l'atto possa formarsi, e di quelli che, pur essendo di apprezzamento discrezionale, influiscono sulla determinazione della volontà in modo che si possa ritenere che questa non si sarebbe formata se l'errore non fosse intervenuto.

Nel primo caso, ad esempio, potrebbe essere viziato da errore un atto di nomina di un funzionario basato sulla inesatta conoscenza dell'età, delle attitudini tipiche, della competenza e della integrità, e cioè di tutte quelle condizioni tecniche necessarie per il reclutamento dei funzionari internazionali. Nel secondo caso potrebbe trattarsi di un errore, ad esempio, sul possesso di una determinata cittadinanza, apprezzabile discrezionalmente dal Segretario generale (32).

Il dolo ha gli stessi effetti dell'errore, giacchè differisce da questo ultimo solo perchè non è causale, ma è l'effetto dell'inganno del terzo; tale circostanza può avere come conseguenza una responsabilità di chi usò l'inganno, ma rispetto all'autorità che ha emesso il provvedimento ed alla sua determinazione il dolo ha soltanto gli effetti dell'errore (33).

La violenza morale altera i motivi che dovrebbero ispirare la volontà dell'amministrazione, di modo che, se la violenza non fosse stata esercitata l'atto non sarebbe stato emanato od avrebbe avuto un diverso contenuto. Questo vizio nel campo della funzione pubblica internazionale potrebbe trovare una ipotetica applicazione quando gli Stati cercassero di intimidire il Segretario generale per fargli adottare certi provvedimenti nei confronti del personale per motivi politici che debbono esulare dai principi regolatori del rapporto di impiego.

---

(32) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 274.

(33) Cfr. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, *Principi generali* cit., p. 314.

11. — Naturalmente la pronuncia di annullamento dell'atto impugnato da parte del Tribunale può anche avvenire perchè viene accertata l'inesistenza o la nullità dell'atto stesso. La distinzione tra atti inesistenti, nulli ed annullabili, concerne la problematica della invalidità degli atti amministrativi e deve essere studiata in quella sede, al pari delle cause di inesistenza e nullità (34).

Qui è sufficiente rilevare che il controllo giurisdizionale del T.A.N.U. sugli atti amministrativi concerne anche la valutazione della inesistenza o nullità del provvedimento. Infatti il termine « annulation » contenuto nell'art. 9, par. 1 dello statuto del T.A.N.U. non può interpretarsi restrittivamente nel senso di limitare la pronuncia del Tribunale ad una dichiarazione di annullamento degli atti viziati, ritenendo non configurabili pronuncie di accertamento della inesistenza o nullità degli atti stessi. Infatti se il T.A.N.U. può invalidare un atto perchè lo trova viziato per motivi che ne determinano l'annullamento, a maggior ragione può accertarne la inesistenza o la nullità.

---

(34) Per un'accurata analisi della natura e della validità degli atti delle Nazioni Unite cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., pp. 241 sgg.



---

---

## CAPITOLO IV

### ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DEL TRIBUNALE

SOMMARIO: 1 - Nomina, durata delle funzioni, criteri di scelta dei membri del Tribunale. 2 - Lo stato giuridico dei membri del Tribunale. 3 - Sessioni e funzionamento.

1. — La natura di organo giurisdizionale del T.A.N.U. non può più essere messa in dubbio dopo le esplicite affermazioni in tal senso contenute nel noto parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 1954 (1).

Tuttavia le divergenze che si erano manifestate al suo sorgere tra le delegazioni degli Stati favorevoli ad istituire un vero e proprio organo giurisdizionale e quelle che avrebbero voluto creare soltanto una commissione amministrativa con particolari funzioni hanno lasciato alcune tracce anche nell'attuale organizzazione del Tribunale. Invero il fatto stesso che lo statuto del T.A.N.U. dimostri una certa riluttanza ad usare i termini propri degli organi giurisdizionali e non parli di giudici, bensì di membri del Tribunale, non di cancelliere, ma di segretario, è il segno di una non unanime volontà politica di istituire un organo giurisdizionale del tutto indipendente ed autonomo. Tale discordanza di opinioni ebbe modo di manifestarsi principalmente nella determinazione della modalità di nomina e di revoca dei membri del

---

(1) C. I. J., *Recueil* 1954, cit. p. 52.

Tribunale. La designazione di questi da parte dell'Assemblea generale, invece della nomina da parte della Corte internazionale di giustizia, come era stato inizialmente proposto, si può considerare, da un punto di vista esclusivamente formale, come un tentativo di riaffermare l'autorità dell'Assemblea generale nei confronti del Tribunale (2); d'altro canto la formulazione del par. 5 dell'art. 3 dello statuto secondo cui un membro del Tribunale non può essere esonerato dalle sue funzioni dall'Assemblea generale, se anche gli altri membri non ritengono all'unanimità che egli non sia più in grado di esercitare le funzioni assegnategli, dimostra l'accettazione dell'elemento essenziale che caratterizza la natura dell'organo giurisdizionale, cioè l'indipendenza del giudice e la sua inamovibilità durante il periodo dell'esercizio delle sue funzioni (3).

---

(2) In tal senso cfr. BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., p. 410.

(3) Durante la discussione del testo dello statuto del T.A.N.U., alla V Commissione, la delegazione statunitense era riuscita a far approvare un emendamento ai sensi del quale i membri del Tribunale non avrebbero potuto essere esonerati dall'esercizio delle loro funzioni se non in seguito di un voto dell'Assemblea generale, preso a maggioranza di 2/3 (doc. A/C.5/215). Per la vigorosa opposizione di altre delegazioni, l'Assemblea generale nella sua seduta plenaria (255ª seduta plenaria, 24 novembre 1949) respinse l'emendamento statunitense ed adottò il testo attualmente in vigore.

Anche il segretario del T.A.N.U. fruisce di una particolare forma di autonomia. Egli, pur essendo funzionario delle Nazioni Unite messo a disposizione del Tribunale dal Segretario generale (art. 4, par. 1 del regolamento del T.A.N.U.) riceve le istruzioni direttamente dal presidente del Tribunale. Questi, infatti, dirige i lavori del Tribunale e del suo segretario (art. 3, par. 1 del regolamento del T.A.N.U.).

Altri aspetti dell'autonomia organizzativa del T.A.N.U. si possono ricavare dal fatto che il segretario del Tribunale ha una sua classificazione particolare dei documenti protocollati, distinta da quella centrale delle Nazioni Unite; che la posta del T.A.N.U. non è sottoposta al controllo a cui è sottoposta tutta la posta dell'O.N.U. (cfr. BYUNG CHUL KOH, *The United Nations Administrative Tribunal*, Baton Rouge, 1966, p. 60). Per al-



I membri del T.A.N.U. durano in carica tre anni ed il loro mandato è rinnovabile (4). Non sussistono particolari criteri per la loro scelta al di fuori del principio sancito dall'art. 3, par. 1, secondo cui il Tribunale si compone di 7 membri tutti di nazionalità differente. Anche nella costituzione di quest'organo rimane così rispettato il principio, già sancito dalla Carta, della ripartizione geografica dei funzionari. Normalmente a tale carica vengono nominati dei giuristi o delle persone particolarmente esperte nel campo dei rapporti di lavoro; non è invece richiesto che i membri del Tribunale rappresentino i diversi sistemi giuridici esistenti, sebbene siffatta rappresentanza sia auspicabile, non solo per l'autorità che ne deriva al Tribunale e l'apporto sempre più vasto di principi generali del diritto, ma anche per la miglior comprensione e diffusione del meccanismo giudiziario.

2. — Ai membri del T.A.N.U. è attribuita la qualifica di « agente » dell'Organizzazione, secondo la definizione contenuta nel parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 14 aprile 1949 (5). Essi, tuttavia, non esplicando le loro funzioni in modo permanente ed esclusivo a favore dell'Organizzazione, non possono essere qualificati funzionari nel senso stretto del termine; non sono sottoposti a vincoli di subordinazione gerar-

---

tro il T.A.N.U. ha un bilancio autonomo e il suo bilancio non è contenuto in una voce separata nel bilancio generale delle Nazioni Unite come avviene invece per la Corte internazionale di giustizia. Le spese del Tribunale sono a carico dell'O.N.U. (art. 5, par. 2 dello statuto).

(4) Un membro del Tribunale che decida di rassegnare le proprie dimissioni, deve darne comunicazione al Presidente del Tribunale, il quale le trasmette al Segretario generale.

(5) Cfr. C. I. J., *Recueil* 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, p. 177, secondo cui è agente internazionale « quiconque fonctionnaire, rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'Organisation d'exercer ou d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'Organisation agit ».

chica e la loro funzione non è incompatibile con l'esercizio di altre attività (6).

Nessuna specifica disposizione, contrariamente a quanto avviene per i funzionari internazionali, regola i rapporti tra i membri del Tribunale e gli Stati di cui essi sono cittadini. Non sussiste alcuna incompatibilità, quindi, tra l'essere membri del T.A.N.U. ed esercitare una professione o una pubblica funzione in uno Stato membro, ovvero far parte della delegazione permanente o della delegazione di uno Stato all'Assemblea generale (7).

Indubbiamente i legami che possono permanere con lo Stato di origine dei membri del Tribunale potrebbero determinare inconvenienti, quali possibili influenze nazionali nell'esercizio del potere giurisdizionale all'interno dell'Organizzazione. Peraltro, almeno sino ad oggi, nessun inconveniente si è verificato in tal senso ed anzi il Tribunale ha contribuito in modo notevole ad affermare l'indipendenza da ogni legame nazionale della funzione pubblica internazionale. Del resto mentre le influenze nazionali sono più facilmente esercitate nei confronti dei funzionari i quali svolgono spesso attività di natura politica, l'esercizio della funzione giurisdizionale, per la stessa sua natura, è meno soggetto ad interferenze esterne ed a pressioni che, se accolte, menomerebbero l'indipendenza e l'integrità del giudice.

Invero il rispetto per l'indipendenza dei membri del Tribunale è stata dimostrata anche dall'Assemblea generale, la quale, sebbene formata in parte da Stati contrari, per motivi di natura politica, alle decisioni rese dal Tribunale nel 1953, ha provveduto a rieleggere gli stessi membri del Tribunale.

A questi infine sembra doversi applicare l'art. VI° della Convenzione sui privilegi ed immunità delle Nazioni Unite, concernente gli esperti in missione (8). In particolare l'immunità giuri-

---

(6) Così BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., p. 412.

(7) Così BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., p. 413.

(8) Così BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., p. 411; BYUNG CHUL KOH, *The United Nations Administrative Tribunal* cit., p. 56.



sdizionale per tutto quanto detto e scritto nell'esercizio delle funzioni (sez. 22, lett. *b*) che perdura anche quando è scaduto l'ufficio, può essere fatta valere in qualsiasi momento dai membri del T.A.N.U. anche nei confronti dello Stato di cui sono cittadini.

3. — Il regolamento del T.A.N.U. (art. 5, par. 1) prevede una sessione plenaria annuale durante la quale si procede alla elezione del Presidente e dei Vice Presidenti e vengono trattate le questioni concernenti l'amministrazione ed il funzionamento del Tribunale; durante questa sessione vengono discussi non solo i problemi generali concernenti il funzionamento del Tribunale, ma si provvede, se del caso, a modificarne il regolamento (9).

Il Presidente può convocare una sessione plenaria straordinaria quando ritiene che tale convocazione sia necessaria per trattare questioni riguardanti l'amministrazione o il funzionamento del Tribunale; il *quorum* della sessione plenaria è costituito da quattro membri. Le sessioni plenarie hanno luogo presso la sede delle Nazioni Unite; tuttavia il Presidente può, se le circostanze lo esigono, fissare un altro luogo di riunione, previa consultazione con il segretario (art. 5, par. 2, 3, 4 del reg.).

Il Collegio giudicante è composto di tre membri, designati dal Presidente. Dato il numero relativamente modesto delle controversie sottoposte al Tribunale, il Collegio si riunisce in sessione ordinaria all'epoca della sessione plenaria e durante il secondo trimestre di ogni anno (art. 6, par. 4 del reg.).

Benchè la sede del T.A.N.U. sia posta presso la sede delle Nazioni Unite, le sessioni del Tribunale, ai sensi dell'art. 6, par. 4 del regolamento, si tengono alla data e nel luogo fissato dal Presidente, previa consultazione con il segretario. Tale disposizione attribuisce al Presidente del Tribunale una discrezionalità ancora

---

(9) Il regolamento del T.A.N.U. è stato infatti emendato durante le sessioni plenarie tenutesi il 20-12-1951; 2-12-1954; 30-11-1955; 4-12-1958; 14-9-1962 (doc. AT/7, AT/9, AT/10, AT/12, AT/13).

più ampia di quella assegnatagli per la convocazione della sessione plenaria; infatti le sessioni giurisdizionali ordinarie possono essere tenute anche in altri luoghi al di fuori della sede delle Nazioni Unite, sia qualora ciò avvenga in occasione di una sessione dell'Assemblea generale, sia per facilitare la presenza di membri del Tribunale residenti in Europa, ovvero per limitare le spese per la comparizione delle parti e dei testimoni (10).

Il Presidente, qualora lo ritenga opportuno, ha la facoltà di convocare in sessione straordinaria il Tribunale per giudicare questioni che per il loro numero o la loro urgenza, giustificano una convocazione immediata della sessione (11).

---

(10) Al momento dell'adozione dello statuto si riteneva che molte Istituzioni specializzate avrebbero accettato la competenza giurisdizionale del T.A.N.U., per cui sarebbe stato probabile che il Collegio avrebbe dovuto spostarsi sovente presso la sede di altre organizzazioni. Questa è anche una delle ragioni per cui il numero dei membri del Tribunale fu portato a sette (A.G., 255ª seduta plenaria, 24 novembre 1949).

(11) Analoga facoltà ha il Presidente di convocare una sessione plenaria straordinaria se ritiene che tale convocazione sia necessaria per trattare questioni che riguardino l'amministrazione o il funzionamento del Tribunale. I membri del Tribunale devono essere convocati per la sessione plenaria straordinaria almeno 30 giorni prima della data di inizio di tale sessione. Il par. 4 dell'art. 5 del regolamento, che indica il luogo ove sono tenute le sessioni plenarie, non specifica se le sessioni ivi contemplate sono quelle ordinarie o straordinarie. Tale dizione non attirerebbe l'attenzione se il successivo par. 4 dell'art. 6 del regolamento, trattando del luogo dove possono essere tenute le sessioni del Tribunale in sede giudicante, non considerasse espressamente le sessioni ordinarie e straordinarie. Peraltro sembra indubbio che nella dizione « sessione plenaria » si ricomprendano sia le sessioni ordinarie che quelle straordinarie.



---

## CAPITOLO V

### LE CONDIZIONI DELL'AZIONE

#### Sez. I. - *Le condizioni obiettive.*

SOMMARIO: 1 *a* - La sussistenza in astratto e in concreto dell'azione esercitata. I vari tipi di azioni esperibili. 2 *b* - L'esistenza di un atto amministrativo che determini una lesione diretta ed effettiva dello stato giuridico dei funzionari. 3 - Gli atti amministrativi emanati in applicazione di disposizioni normative che violano lo stato giuridico contrattuale (c. d. diritti quesiti). 4 - Gli atti amministrativi emanati in applicazione delle disposizioni che sono in contrasto con norme gerarchicamente superiori. 5 *c* - La definitività dell'atto. Il previo ricorso alla Commissione paritetica. 6 - Il silenzio dell'amministrazione. 7 - Il previo esperimento dei ricorsi amministrativi per l'impugnativa giurisdizionale degli atti del Comitato delle pensioni del personale. 8 - Ricorsi proponibili senza il previo esaurimento dei procedimenti amministrativi.

1. *a*. — Le azioni esperibili dinanzi al T.A.N.U. concernono l'inosservanza, da parte dell'Organizzazione, del contratto d'impiego e delle altre disposizioni normative relative allo status giuridico ed economico dei funzionari dipendenti dalla Organizzazione stessa (art. 2, par. 1 dello statuto del T.A.N.U.). Pertanto, in astratto, esse possono configurarsi non solo come azioni di impugnazione di provvedimenti amministrativi (c.d. contenzioso di impugnazione), ma anche come azioni contro una attività materiale o un comportamento negativo dell'Organizzazione

che violi un diritto del funzionario. Infatti l'art. 9, par. 1 dello statuto del T.A.N.U. attribuisce a questo il potere di annullare l'atto impugnato o di ordinare l'esecuzione della obbligazione invocata dal ricorrente; la parte ricorrente, quindi, può anche chiedere direttamente l'adempimento di una obbligazione, quando l'Organizzazione tenga un comportamento contrario agli obblighi assunti.

Tuttavia, come si vedrà più oltre (1), quest'ultima forma di azione difficilmente può venire esercitata in modo autonomo in quanto l'interessato, di fronte ad un comportamento dell'Organizzazione lesivo dei suoi diritti, propone preliminarmente ricorso in via amministrativa, cercando di suscitare una manifestazione della volontà dell'ente attraverso la emanazione di un atto formale. Soltanto quando, pur mantenendo il comportamento lesivo, l'Amministrazione non emani alcun atto formale, è possibile proporre un ricorso tendente ad ottenere l'adempimento di un obbligo dell'Organizzazione verso un funzionario o suoi aventi causa. E' invece comunemente configurabile una azione per ottenere l'esecuzione di un obbligo dell'Organizzazione, nell'ambito del contenzioso di impugnativa, come conseguenza dell'annullamento dell'atto impugnato.

Natura tutt'affatto particolare presentano infine l'azione per revocazione e quella per la correzione degli errori materiali (2).

2. b. — Non possono essere impugnati quegli atti che non sono direttamente produttivi di effetti lesivi dello stato giuridico dei funzionari. Tali sono le direttive, le istruzioni, le circolari emanate dal Segretario generale e dai funzionari posti a capo degli uffici e sezioni del Segretariato generale, ovvero degli organi analoghi delle Istituzioni specializzate. Esse, in

---

(1) Cfr. *infra*, par. 5.

(2) Cfr. *infra*, par. 6.



quanto atti puramente interni, non producono direttamente quella lesione dei diritti dei funzionari necessaria perchè si faccia luogo alla impugnativa; questa, invero, può essere esercitata solo contro l'atto singolo emanato in esecuzione delle disposizioni di carattere generale.

Anche gli atti preparatori, quali ad esempio i pareri, non possono, per quanto attiene alla loro funzione di presupposto per la formazione di un atto definitivo, essere immediatamente lesivi di posizioni soggettive e pertanto impugnabili. Se però tali atti esplicano effetti autonomi, e ciò indipendentemente dalla loro posizione di presupposti, possono considerarsi direttamente impugnabili.

Infine non possono essere impugnati gli atti meramente confermativi e quelli di pura esecuzione di altri atti (3). I primi non hanno un contenuto proprio per cui non possono produrre una vera e propria lesione dello stato giuridico dei funzionari; i secondi, a loro volta, rappresentano la logica conseguenza di altri provvedimenti, per cui neppure essi possono ledere in modo autonomo lo stato giuridico dei funzionari.

3. — L'insussistenza, già più volte denunciata (4), di un criterio formale, basato sulla natura dell'organo da cui gli atti provengono, nonché la difficoltà di individuare gli elementi di carattere sostanziale per distinguere in modo certo gli atti che si producono all'interno delle organizzazioni internazionali, sono stati la causa principale delle notevoli divergenze che si sono manifestate in relazione alla impugnabilità o meno degli atti normativi.

Invero la mancanza di una precisa distinzione, sotto il profilo funzionale, tra legge in senso formale e legge in senso materiale, in base a cui possano chiaramente essere individuati i

---

(3) Così DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 388.

(4) Cfr. *supra*, cap. I, sez. III, par. 7, nota 37.

provvedimenti amministrativi impugnabili e quelli legislativi contro cui non è ammesso alcun ricorso in sede giurisdizionale, ha determinato l'impossibilità di impostare il problema da un punto di vista generale, egualmente valido per tutte le organizzazioni.

Del resto le divergenze che si erano già verificate al tempo della Società delle Nazioni tra il Tribunale amministrativo e l'Assemblea della società, erano sostanzialmente il risultato di una differente concezione della natura delle risoluzioni dell'Assemblea stessa. Il Tribunale infatti, sebbene formalmente fosse stato investito di una controversia sulla validità di un singolo provvedimento amministrativo, in realtà fu portato a sindacare la legittimità delle risoluzioni dell'Assemblea, in quanto il provvedimento impugnato era stato emanato in diretta esecuzione di una risoluzione assembleare (5). L'Assemblea d'altro canto, riteneva che le proprie risoluzioni non potevano essere sottoposte ad un controllo giurisdizionale, giacchè, essendo emanate nell'esercizio di un potere sovrano, assumevano la natura di leggi in senso formale (6).

La Carta delle Nazioni Unite non è stata redatta in modo da risolvere il problema configurando chiaramente il principio della divisione dei poteri e attribuendo agli organi distinte e specifiche competenze (7). Invero il problema dell'efficacia e della natura degli atti dell'Assemblea generale concernenti il personale non è stato chiarito: se infatti l'art. 101, par. 1 della Carta attribuisce all'Assemblea generale il potere di emanare norme per regolare la posizione giuridica del personale, l'art. 12, par. 1 dello statuto del personale limita espressamente il potere

---

(5) Il testo delle decisioni del T.A.d.S.N. è riportato all'allegato II° del *Memorandum by The International Labour Office*, in *C.I.J.*, *Mémoires*, 1954, cit., pp. 80 sgg.

(6) Cfr. al riguardo BENJAOUÏ, *Fonction publique* cit., pp. 469 sgg.

(7) Cfr. *supra*, cap. II, sez. I, par. 1.



normativo dell'Assemblea generale, escludendo che una norma da essa emanata possa violare i diritti quesiti dei funzionari, e cioè le situazioni giuridiche garantite da norme contrattuali (8). Pertanto quando il funzionario ritiene di essere leso nei diritti derivanti da una norma contrattuale può impugnare l'atto amministrativo individuale che concretizza la disposizione normativa nei suoi confronti; è vero che al T.A.N.U. si può richiedere soltanto l'annullamento dell'atto amministrativo individuale e non delle norme approvate attraverso una risoluzione dell'Assemblea generale; queste, peraltro, perdono la loro efficacia nel caso concreto se dalla loro applicazione derivi una violazione dei diritti quesiti dei funzionari.

Non possono invece essere impugnati quegli atti amministrativi emanati in esecuzione di disposizioni normative che modificano elementi del rapporto d'impiego che sono imposti unilateralmente dall'ente attraverso una regolamentazione di carattere generale.

In sostanza quindi il T.A.N.U. può valutare la legittimità di un provvedimento normativo dell'Assemblea generale, seppure indirettamente, controllando la validità dell'atto amministrativo che concretizza, nel caso singolo, il provvedimento, quando questo violi un diritto quesito del funzionario.

---

(8) Cfr. decisione n. 19, *Kaplan*, in *Jugements*, I, cit., p. 70. La giurisprudenza del T.A.N.U. è rimasta ferma all'impostazione che si ritrova nella decisione *Kaplan*; notevole interesse riveste, peraltro, anche la giurisprudenza del T.A.O.I.L., la quale ha subito una evoluzione venendo ad affermare che le modifiche unilaterali da parte della amministrazione non si possono effettuare « qu'à condition de ne pas bouleverser l'économie du contrat ou porter une atteinte aux conditions fondamentales qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager » (cfr. decisione n. 61, *Lindsey*, riportata in *Annuaire français de droit int.*, 1962, pp. 407 sgg.). Per alcune indicazioni bibliografiche in argomento cfr. Introduzione, cap. III, par. 3, nota 3.

4. — Le disposizioni normative non possono essere impugnate direttamente neppure quando siano contrarie od esorbitino dai limiti imposti dalle norme gerarchicamente superiori (9). Pertanto, se un atto amministrativo viene emanato in applicazione di una disposizione in contrasto con altre norme gerarchicamente superiori, può essere impugnato il provvedimento relativo, ed il Tribunale può dichiararne l'illegittimità. Anche in questo caso però la disposizione normativa non può essere annullata, ma soltanto dichiarata inefficace nel caso concreto.

Così il Tribunale può valutare la legittimità di una norma regolamentare emanata dal Segretario generale o da un altro organo di una organizzazione internazionale in relazione ad una norma statutaria se l'atto amministrativo, emanato in esecuzione della disposizione regolamentare, determini una lesione dello stato giuridico dei funzionari. Naturalmente in questa ipotesi, la lesione denunciata non è limitata ai diritti quesiti, ma può investire tutta la situazione giuridica regolata dalle disposizioni in contrasto con le norme gerarchicamente superiori.

5. c. — L'art. 7, par. 1 dello statuto del T.A.N.U. considera condizione per l'esercizio dell'azione il preventivo ricorso alla Commissione paritetica prevista dallo statuto del personale (10),

---

(9) A questo proposito è interessante ricordare l'art. 112, par. 2 del regolamento del personale il quale dispone: « a) Le Secrétaire général peut apporter au présent Règlement les amendements compatibles avec le Statut du personnel. b) Le Secrétaire général peut décider des dérogations au Règlement du personnel; toutefois, aucune dérogation ne doit être incompatible avec un article du Statut du personnel ou une autre décision de l'Assemblée générale; elle doit être acceptée par le fonctionnaire directement intéressé et ne doit pas, de l'avis du Secrétaire général, porter préjudice aux intérêts d'un autre fonctionnaire ou d'un groupe de fonctionnaires ».

(10) Cfr. decisione (senza numero) resa il 3-10-63 (AT/14) ove il T.A.N.U.



nonchè la comunicazione della decisione della Commissione stessa al Segretario generale. I successivi parr. 2 e 3 dello stesso articolo disciplinano in modo differente il caso in cui la Commissione paritetica accolga il ricorso in via amministrativa ed emani una raccomandazione conforme alla richiesta del funzionario stesso, e il caso in cui la Commissione partitetica non accolga il ricorso del funzionario e tale rigetto sia accettato dal Segretario generale. Nel primo caso l'interessato potrà ricorrere al T.A.N.U. se il Segretario generale ha respinto con atto formale la raccomandazione della Commissione, ovvero se non ha preso alcuna decisione entro i 30 giorni dalla comunicazione del parere della Commissione stessa; inoltre il funzionario può ricorrere al T.A.N.U. se il Segretario generale, sempre nel termine di 30 giorni dalla comunicazione del parere, pur non respingendo formalmente le raccomandazioni ivi contenute, non ha dato a questa alcun seguito concreto nel senso indicato dalla Commissione.

Nel secondo caso non è prevista la possibile inerzia dell'amministrazione, per cui l'atto può considerarsi definitivo e l'azione può essere esercitata quando la decisione della Commissione sia accettata dal Segretario generale ed il ricorso non sia stato dichiarato futile all'unanimità dalla Commissione stessa. Lo stesso art. 7, par. 1 dispensa il ricorrente dall'adire la Commissione paritetica quando le parti si siano accordate per sottoporre direttamente la controversia al T.A.N.U.

6. — Lo statuto del T.A.N.U., contrariamente a quello del T.A.S.d.N. (11) e del T.A.O.I.L. (12), non prevede il caso di silen-

---

si è dichiarato incompetente a decidere su un ricorso non preventivamente sottoposto alla Commissione paritetica ed ha respinto il ricorso stesso, invitando il ricorrente ad utilizzare la procedura amministrativa appropriata.

(11) Cfr. art. 7 dello statuto.

(12) Cfr. art. 7 dello statuto.

zio o di inerzia dell'organo amministrativo adito preventivamente dal funzionario (13). Non sussiste, in effetti, un istituto analogo al silenzio-rifiuto della pubblica amministrazione, per cui l'inerzia della Commissione paritetica potrebbe portare ad una paralisi delle garanzie giurisdizionali dei diritti dei funzionari (14).

Peraltro tale difficoltà, che sino ad oggi si è posta soltanto su piano teorico (15), può essere superata tenendo conto della circostanza che il ricorso al T.A.N.U. può essere proposto non solo per chiedere l'annullamento dell'atto impugnato, ma anche per ottenere l'adempimento di una obbligazione (art. 9, par. 1 dello statuto del T.A.N.U.). Il ricorso giurisdizionale, quindi, può rivolgersi anche contro un qualunque comportamento formale, materiale, omissivo dell'amministrazione; anzi tale tipo di azione si può esercitare quasi esclusivamente contro un comportamento omissivo in quanto l'atto attraverso il quale si manifesta il comportamento attivo può essere impugnato direttamente. Pertanto, quando il comportamento omissivo illegittimo dell'am-

---

(13) Nel primo progetto di statuto del Tribunale era prevista una clausola analoga a quella dell'art. 7 dello statuto del T.A.d.S.N. (doc. A/C.5/L.4/Rev. 1). In seguito tale clausola fu soppressa.

(14) In realtà l'art. 113, par. 3 lett. k dispone che la Commissione paritetica debba indirizzare il suo rapporto al Segretario generale entro le tre settimane seguenti la data in cui essa è stata investita dell'affare. La Commissione paritetica può, in casi eccezionali, non rispettare tale termine. Non è però prevista alcuna sanzione in caso di inerzia della Commissione.

(15) L'inerzia della Commissione paritetica si è verificata, ad esempio, nel caso *Kagen-Pozner*, nel quale la Commissione aveva bensì tenuto udienza, ma non aveva potuto presentare il proprio rapporto al Segretario generale, in quanto il membro che rappresentava il personale era stato convocato dinanzi al Sottocomitato per la sicurezza interna del Senato degli Stati Uniti e per conseguenza aveva dato le dimissioni da membro della Commissione. Tuttavia il Segretario generale aveva aderito alla richiesta del ricorrente di sottomettere direttamente la questione al Tribunale (cfr. decisione n. 22, in *Jugements*, I, cit. p. 82).



ministrazione determini una lesione della situazione giuridica del funzionario, questi può adire l'organo giurisdizionale denunciando il silenzio dell'amministrazione e chiedendo l'esecuzione dell'obbligo a cui essa è tenuta.

Il medesimo discorso potrebbe essere fatto anche quando la Commissione paritetica respinga il ricorso del funzionario ed il Segretario generale non provveda ad accettare formalmente il provvedimento della Commissione stessa. Peraltro, poichè il par. 4 dell'art. 7 dello statuto del T.A.N.U. dispone che l'azione può esercitarsi entro 90 giorni dalla comunicazione del parere della Commissione paritetica al Segretario generale, sembra che tale comunicazione debba intendersi come atto definitivo ed impugnabile, giacchè da esso decorrono i termini per l'impugnativa.

7. — Contrariamente al ricorso alla Commissione paritetica che è previsto per i soli funzionari, il ricorso contro gli atti del Comitato delle pensioni del personale può essere proposto da qualsiasi soggetto che sia titolare di un diritto derivantegli dalla partecipazione di un funzionario alla Cassa comune delle pensioni del personale. Il ricorso amministrativo di secondo grado contro le decisioni del Comitato delle pensioni del personale si propone al Comitato misto (16). Non esiste invece, in materia di pensione, un organo consultivo con composizione paritetica avente le stesse funzioni dell'organo previsto dallo statuto del personale e richiamata dall'art. 7, par. 1 dello statuto del T.A.N.U.

Non sembra, peraltro, che la definitività degli atti del Comitato delle pensioni del personale e la relativa esperibilità dell'azione giudiziaria sia subordinata ad un ricorso alla Commissione paritetica ai sensi dell'art. 7, par. 1 dello statuto. Invero contro l'interpretazione letterale restrittiva di tale disposizione possono essere fatti valere vari argomenti.

---

(16) Cfr. G. 10 delle *Administrative Rules*.

Innanzitutto lo statuto della Cassa comune delle pensioni del personale (art. 41) dispone che gli atti del Comitato misto sono impugnabili direttamente al T.A.N.U.; gli atti del Comitato delle pensioni del personale debbono pertanto ritenersi definitivi quando siano stati sottoposti al procedimento amministrativo che si è concluso con una decisione del Comitato misto.

Inoltre la garanzia giurisdizionale posta a tutela dei diritti in materia di pensioni si prospetta, per quanto concerne le condizioni dell'esercizio dell'azione, in modo autonomo da quella concernente il rapporto d'impiego dei funzionari: invero la competenza giurisdizionale in materia di pensioni è stata attribuita al T.A.N.U. da una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, accolta dalle Istituzioni specializzate. I procedimenti di garanzia amministrativa che condizionano l'esercizio dell'azione giudiziaria permangono quindi completamente autonomi e regolati da norme particolari e non possono essere equiparati a quelli disposti dallo statuto e dal regolamento del personale.

Infine lo stesso regolamento del T.A.N.U. dispone, all'art. 22, che i termini per l'impugnativa contro un provvedimento del Comitato misto della Cassa comune delle pensioni delle Nazioni Unite o del Comitato delle pensioni del personale di una organizzazione affiliata decorrono dalla data della comunicazione del provvedimento all'interessato. Implicitamente, quindi, tale disposizione sembra presupporre che gli atti del Comitato misto sono definitivi e che l'esercizio dell'azione non è subordinato al previo ricorso alla Commissione paritetica.

8. — Il previo esaurimento dei ricorsi interni di carattere amministrativo non è una condizione sempre necessaria per l'esercizio dell'azione dinanzi al T.A.N.U. Infatti, come si è già visto, si possono prospettare alcune azioni che tendono ad ottenere l'adempimento di un obbligo dell'amministrazione, senza



l'impugnativa diretta di un atto amministrativo; inoltre l'art. 7, par. 1 dello statuto del T.A.N.Ū. prevede che, su accordo delle parti, il funzionario possa evitare il ricorso alla Commissione paritetica.

I ricorsi per revocazione e per l'interpretazione delle sentenze sono rimedi processuali che vengono esperiti contro decisioni dello stesso giudice che ha già emanato una sentenza, per cui evidentemente prescindono da qualsiasi preventiva impugnazione in via amministrativa.

Infine l'art. 7, par. 1 dello statuto del T.A.N.Ū. importa l'obbligo di sottoporre la questione preventivamente alla Commissione paritetica esclusivamente per i funzionari, e non per tutti gli altri soggetti legittimati ad agire in giudizio. Pertanto i beneficiari, gli eredi, o chiunque vanti diritti derivanti dal rapporto d'impiego dei funzionari, possono impugnare direttamente il provvedimento in via giurisdizionale.

Sez. II. - *Le condizioni soggettive.*

SOMMARIO: 1 *a* - La legittimazione al giudizio. Osservazioni generali. 2 - I soggetti legittimati a ricorrere. 3 - La nozione di funzionario internazionale. 4 - I funzionari internazionali che prestano servizio presso un'altra organizzazione internazionale. I funzionari « prestati », « trasferiti » o « distaccati ». 5 - I funzionari degli organi sussidiari delle Nazioni Unite. 6 - I successori *mortis causa*. I beneficiari designati dal funzionario al momento della nomina, gli eredi legittimi o testamentari. 7 *b* - L'interesse ad agire. Improporzionalità delle azioni dichiarate futili dalla Commissione paritetica. 8 *c* - Insussistenza di cause estintive anteriori al giudizio. Rinuncia ed acquiescenza. 9 - L'esaurimento dei termini concessi per l'esercizio dell'azione. Il momento iniziale, la sospensione dei termini e problemi relativi. 10 - I termini per l'esercizio dell'azione contro un comportamento illegittimo dell'organizzazione che non risulti da un atto formale. 11 *d* - Insussistenza di cause estintive nel corso dell'azione. Rinuncia, cessazione della materia del contendere, riesame della questione da parte di un organo amministrativo.

1. *a*. — Comunemente si ritiene che le norme che regolano la legittimazione ad agire possono essere individuate in quelle che stabiliscono nei confronti di quali soggetti è possibile, in ordine ad una determinata lite, l'emanazione di una decisione di merito (secondo la terminologia processuale civilistica) (1). Corrispondentemente la legittimazione a ricorrere può essere definita come la posizione in cui taluno può chiedere in nome proprio al giudice di pronunciarsi in merito ad una determinata

---

(1) Cfr. in questo senso ATTARDI, *Legittimazione ad agire*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. IX, p. 721.



controversia (2). Il concetto, quindi, di legittimazione a ricorrere, inteso in quest'ultimo senso, ha, secondo la dottrina processualistica italiana, una sua precisa autonomia e trova la sua classificazione tra le condizioni che sono necessarie perchè possa essere esercitata l'azione.

La dottrina, se pure autorevole (3), che si è occupata dell'argomento delle giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali, non ha individuato con chiarezza tale concetto, che è stato trattato prevalentemente sotto il profilo della competenza *ratione personae* dell'organo giudicante. Ora tale impostazione deriva, oltre che da un indirizzo dottrinario specifico, anche dalla difficoltà di individuare in modo autonomo ed unitario la figura dei legittimati a ricorrere che trova la sua disciplina in disposizioni diverse e di natura disparata (4).

La giurisprudenza del T.A.N.U. inoltre, ha dimostrato una particolare larghezza nella determinazione dei legittimati a ricorrere: i ricorrenti infatti possono basare il proprio diritto ad adire il Tribunale anche sull'affidamento che può derivare da una assicurazione in questo senso rilasciata da un organo responsabile dell'Amministrazione, ovvero quando si ritengano applicabili al rapporto d'impiego norme dello statuto del personale che prevedono, in ultima istanza, il ricorso al T.A.N.U. (5).

---

(2) Da ultimo in questo senso cfr. ALLORIO, *Per la chiarezza di idee in tema di legittimazione ad agire*, in *Problemi di diritto*, I, Milano, 1957, pp. 198 sgg. In senso differente cfr. tra gli altri, CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, III ed., Napoli, 1923, p. 152; ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, 3ª ed., Napoli, 1954, I, p. 285.

(3) Cfr. BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit. pp. 458 sgg.; BEDJAOU, *Fonction publique* cit., p. 458. Del resto anche il T.A.N.U., quando ha dovuto esaminare la legittimazione ad agire di un ricorrente, a cui era stato contestato la qualifica di funzionario ed il relativo diritto ad adire il Tribunale, esaminò la questione sotto il profilo della propria competenza.

(4) Cfr. *infra*, par. 2.

(5) Cfr. decisione n. 57, Hilpern, in *Jugements*, I, cit., pp. 279 e 281.

Naturalmente, qualora il concetto venga esaminato dal punto di vista della competenza dell'organo giudicante, presenta altri problemi di classificazione. Peraltro non sembra che questa impostazione risponda alle più recenti visuali del processo amministrativo il quale propende ad esaminare il problema dal punto di vista soggettivo del ricorrente, in relazione al suo diritto di chiedere al giudice di pronunciarsi in merito ad una determinata controversia.

2. — L'art. 2, par. 2 dello statuto del T.A.N.U. stabilisce tre categorie di soggetti legittimati a ricorrere al Tribunale stesso. La legittimazione è attribuita in primo luogo a tutti i funzionari del Segretariato delle Nazioni Unite, anche se il loro rapporto con l'Organizzazione ha avuto termine; in secondo luogo a tutte le persone succedute *mortis causa* nei diritti di tali funzionari; in terzo luogo ad ogni altra persona che sia titolare di diritti verso l'Organizzazione, derivanti da un contratto di assunzione o dalle disposizioni statutarie o regolamentari concernenti il rapporto d'impiego dei funzionari (6).

Siffatta definizione non può invero ritenersi completa: infatti in forza di una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, accolta dalle Istituzioni specializzate (7), sono

---

(6) L'allegato I° al regolamento del Tribunale (*Renseignements sur la situation personnelle et administrative du requérant*) sembra schematizzare maggiormente la qualifica dei soggetti ricorrenti distinguendo tra funzionario, ex funzionario e suoi aventi diritto.

(7) Poichè il sistema delle pensioni è comune al personale del Segretariato generale delle Nazioni Unite e al personale di svariate Istituzioni specializzate, l'Assemblea generale con risoluzione n. 678 (VII) del 21-12-1952 ha raccomandato che: « Les organes de direction des Institutions spécialisées intéressées reconnaissent la juridiction du Tribunal administratif des Nations Unies pour les affaires relatives à des recours invoquant l'inobservation des statuts de la caisse des pensions ». La raccomandazione dell'Assemblea generale è stata accettata dalle Istituzioni specializzate (cfr. *United Nations, General Assembly, Acceptance by the Specialized Agencies*



legittimati a ricorrere al Tribunale, in relazione al loro trattamento di quiescenza, tutti i funzionari, anche non appartenenti al Segretariato generale, che partecipano alla Cassa comune delle pensioni. Inoltre, ai sensi dell'art. 14 dello statuto, possono ricorrere al Tribunale i funzionari di quelle Istituzioni specializzate che hanno accettato la competenza del Tribunale stesso sulla base di un accordo intervenuto tra le Istituzioni e il Segretario generale della Nazioni Unite (8).

Legittimati ad adire il Tribunale amministrativo sono anche i funzionari degli organi sussidiari dell'O.N.U. e gli esperti che nel quadro del programma di assistenza tecnica delle Nazioni Unite cooperano strettamente con un governo in virtù di un accordo intercorso tra questo e l'Organizzazione. Normalmente questi ultimi, pur agendo in nome dell'Organizzazione, sono titolari di contratti di breve durata e non intendono porsi in modo continuativo e stabile al servizio dell'O.N.U. Pur tuttavia anche gli esperti dell'assistenza tecnica hanno diritto a ricorrere al Tribunale amministrativo in base ad una espressa norma del regolamento del personale (9).

3. — La nozione di funzionario internazionale è stata oggetto di ampia disamina da parte della dottrina (10), la quale, al riguardo, si è mostrata sostanzialmente concorde.

---

*of the jurisdiction of the United Nations Administrative Tribunal, in Matters involving Applications alleging non observance of the Regulations of the United Nations Joint Staff Pension Fund: Report of Secretary General - doc. A/2970, 19-9-1955, all. 1, p. 2).*

(8) Tuttavia la maggior parte delle Istituzioni specializzate ha preferito accettare la competenza giurisdizionale del Tribunale amministrativo dell'O.I.L. per le controversie concernenti il rapporto di impiego dei loro funzionari.

(9) Cfr. art. 111, par. 2; in argomento cfr. FEUER, *Les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations Unies et des Institutions spécialisées*, Paris, 1957, p. 182.

(10) La bibliografia sui funzionari internazionali è vastissima. In via

In linea generale si può considerare funzionario ogni individuo incaricato da una organizzazione internazionale di esercitare, in modo continuo ed esclusivo, determinate funzioni nell'interesse dell'organizzazione stessa, nell'ambito e secondo regole giuridiche speciali emanate da questa. Il rapporto che intercorre tra l'organizzazione e il funzionario può assumere diverse forme (11); tuttavia ai fini della determinazione della legittimazione attiva, è sufficiente che sussista un qualsiasi rapporto d'impiego tra l'organizzazione e il funzionario ricorrente, disciplinato dalle norme interne dell'Organizzazione stessa.

La qualifica di funzionario non può però attribuirsi a quelle categorie di lavoratori prevalentemente manuali, il cui rapporto di lavoro non è regolato dalle norme interne della organizzazione, bensì dalle norme dello Stato ove si svolge la prestazione lavorativa (12).

4. — Il problema si prospetta in modo differente per quei funzionari delle Nazioni Unite che prestano servizio, sotto diverse forme, presso un'altra organizzazione internazionale, la quale abbia accettato la competenza giurisdizionale del Tribunale amministrativo dell'O.I.L. In questi casi si tratta di determinare se i funzionari debbano ritenersi anch'essi vincolati alla competenza giurisdizionale a cui è sottoposta l'organizzazione di origine, ovvero debbano ricorrere all'organo giurisdizionale

---

indicativa cfr. gli autori citati dal SERENI, *Diritto internazionale, II Organizzazione internazionale* cit., p. 960, nota 1; MONACO, *Diritto internazionale pubblico* cit., p. 605, nota 16; IDEM, *Lezioni di Organizzazione internazionale, I, Diritto delle istituzioni internazionali* cit., p. 160; CANSACCHI, *Istituzioni di diritto internazionale pubblico*, Torino, 1967, p. 157 in calce.

(11) Per le diverse forme che può assumere il rapporto di impiego nell'ambito delle Nazioni Unite, cfr. art. 104, par. 12 e 13 del regolamento del personale.

(12) Cfr. BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., p. 446; BYUNG CHUL KOH, *The United Nations Administrative Tribunal* cit., p. 65.



competente a decidere le controversie dell'organizzazione presso cui prestano servizio.

Le modalità attraverso le quali i funzionari possono porsi al servizio di un'altra organizzazione sono specificate nel memorandum di accordo sul regime di comune trattamento e di indennità delle Nazioni Unite (13): i funzionari, in base a tale memorandum possono essere « prestati », « trasferiti » o « distaccati » presso un'altra organizzazione. Nel primo caso il funzionario viene destinato a prestare la propria opera presso una nuova organizzazione per un periodo limitato, durante il quale egli deve sottoporsi alla direzione amministrativa dell'organizzazione che lo riceve, ma resta sottoposto al regolamento del personale della organizzazione di origine. In questo caso non sembrano sussistere dubbi: il funzionario delle Nazioni Unite deve ricorrere al Tribunale amministrativo di questa in quanto il rapporto di impiego perdura con l'O.N.U. con applicazione delle norme ivi vigenti. Nel secondo caso, invece, il funzionario non conserva alcun legame con la sua organizzazione d'origine, in quanto con il trasferimento esso passa da una organizzazione ad un'altra, senza che la prima sia tenuta a ripristinare il rapporto estinto. In tale ipotesi si viene ad istituire un nuovo rapporto d'impiego con un'altra organizzazione, per modo che il funzionario deve ritenersi legittimato a ricorrere all'organo giurisdizionale competente a dirimere le controversie dei dipendenti della nuova organizzazione.

Sempre secondo il citato memorandum, il « distacco » consiste nella destinazione di un funzionario da una organizzazione ad un'altra organizzazione internazionale per una durata limitata durante la quale sarà normalmente retribuito e, salvo casi spe-

---

(13) Cfr. doc. CO-ORD/CC/SO/91 del 2-5-64. Sugli accordi di collegamento tra organizzazioni internazionali in materia di scambi, permanenti e provvisori, di personale, cfr. MALINTOPPI, *Saggi su aspetti normativi del coordinamento* cit., pp. 334 sgg. e specificatamente p. 336, nota 76.

cifici, vincolato dallo statuto e dal regolamento del personale della organizzazione presso la quale viene distaccato, pur conservando il diritto ad essere reintegrato nella organizzazione d'origine. Il rapporto d'impiego originario si intende quindi sospeso e sostituito, temporaneamente, dal rapporto d'impiego intervenuto con la nuova organizzazione.

Sulla scorta di tali principi dovrebbe ammettersi che, durante il periodo in cui è distaccato presso la nuova organizzazione, il funzionario può ricorrere all'autorità giudiziaria da questa riconosciuta competente per le controversie con il proprio personale.

Invero, argomentando a contrario dalla citata giurisprudenza del T.A.N.U. in materia di legittimazione attiva, si deduce che la qualifica del funzionario, in relazione alla organizzazione di cui si ritiene formalmente dipendente, è soltanto un elemento necessario, ma non sufficiente, per determinare la competenza dell'organo giudicante di tale organizzazione. Infatti la c. d. competenza *ratione personae* si può desumere dal fatto che per regolare determinati rapporti vengano applicate disposizioni dello statuto del personale che prevedono la possibilità di adire un determinato organo giurisdizionale. Se il rapporto d'impiego, durante il distacco, è regolato dalle norme dell'organizzazione presso cui il funzionario è distaccato, se ne deve dedurre che in caso di controversia il funzionario deve ricorrere al Tribunale competente ad applicare tali norme.

È indubbio che tale soluzione risente della mancanza di una chiara distinzione tra i concetti di legittimazione a ricorrere, competenza *ratione personae*, norme che disciplinano il rapporto e competenza *ratione materiae*; peraltro siffatta incertezza deriva dal complesso delle disposizioni che trattano la materia della legittimazione attiva che, come si è visto, non può essere limitata alle norme dello statuto del Tribunale, ma deve tener conto di altri elementi normativi provenienti da diverse fonti.



5. — L'opera giurisprudenziale del T.A.N.U. presenta particolare interesse nella interpretazione dell'art. 2, par. 2 dello statuto del Tribunale, ai sensi del quale legittimati a ricorrere sembrano essere soltanto i funzionari del Segretariato delle Nazioni Unite. Il problema è stato posto per i dipendenti dell'U.N.R.W.A. (Ufficio di soccorsi e lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi nel Medio Oriente); l'ufficio infatti si struttura come un organo sussidiario delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 22 della Carta, per modo che i suoi dipendenti non possono considerarsi, a stretto rigore, funzionari del Segretariato generale. Per superare l'eccezione di carenza di legittimazione attiva del ricorrente, sollevata in giudizio dal resistente, il Tribunale ha affermato che l'Assemblea generale non ha mai inteso limitare ai soli funzionari del Segretariato generale il diritto di ricorrere al Tribunale. Infatti l'eventuale estensione della competenza del Tribunale alle Istituzioni specializzate ed il possibile ricorso in materia di pensioni di tutti i funzionari sottoposti alla Cassa comune delle pensioni del personale dimostrano la volontà dell'Assemblea generale di permettere, in certe situazioni, l'accesso al Tribunale anche di funzionari che non sono membri del Segretariato generale delle Nazioni Unite.

La legittimazione a ricorrere al T.A.N.U. pertanto, può derivare da un accordo tra il Segretario generale e il direttore dell'organo sussidiario, oppure dedursi implicitamente dalle dichiarazioni di questi e di altri membri dell'amministrazione. Neppure il ricorso ad un arbitrato, secondo determinate formalità contenute nel regolamento della Commissione di ricorso, può limitare il diritto di un funzionario di un organo sussidiario delle Nazioni Unite di ricorrere al Tribunale, qualora egli non accetti espressamente di seguire un'altra via per la tutela dei propri diritti (14).

---

(14) Cfr. decisione n. 57, *Hilpern*, in *Jugements*, I cit., p. 281. Cfr. decisione n. 70, *Radicopoulos*, *ibidem*, p. 393. Infatti gli art. XIII e XIV del regolamento della Commissione di ricorso per il personale reclutato sul piano

6. — L'accesso al T.A.N.U. è aperto anche ai successori *mortis causa* nei diritti dei funzionari, o a coloro che diventino titolari di tali diritti per qualsiasi titolo.

In caso di decesso dei funzionari le somme dovute dalla Organizzazione in forza delle condizioni previste dal regolamento del personale o dalle disposizioni della Cassa comune delle pensioni, vengono versate ad un beneficiario designato dal funzionario stesso al momento della nomina; effettuando tale pagamento l'Organizzazione è liberata da ogni obbligo per quanto riguarda le somme versate.

Tale disposizione facilita evidentemente la soluzione dei problemi di carattere successorio che possono prodursi alla morte del funzionario; infatti legittimati a ricorrere per ottenere il pagamento di tali somme sono i beneficiari designati dal *de cuius*.

Inoltre i successori *mortis causa* possono ricorrere al T.A.N.U. per chiedere l'annullamento di atti che, se anche non concernono diritti patrimoniali del *de cuius*, possono tuttavia ledere altri diritti del funzionario. In questo caso la legittimazione a ricorrere al Tribunale spetta agli eredi legittimi e testamentari, piuttosto che ai beneficiari designati titolari di un solo specifico diritto patrimoniale (15).

Nel caso in cui il ricorrente sia una persona giuridica, divenuta titolare di determinati diritti patrimoniali del funzionario,

---

locale dell'U.N.R.W.A. stabilivano una particolare procedura che prevedeva in ultima istanza una giurisdizione di carattere arbitrale (cfr. al riguardo HARDY, *L'U.N.R.W.A. et son personnel* cit., pp. 581 sgg.).

(15) La qualifica di erede, la cui valutazione, tuttavia, concerne il diritto sostanziale e solo indirettamente può essere rilevante per la determinazione della legittimazione ad agire, deve essere esaminata in base all'ordinamento di cui è cittadino il *de cuius*. La cittadinanza dei funzionari rilevante per l'O.N.U., in caso di più nazionalità, è quella « du pays auquel, de l'avis du Secrétaire général, l'attachent les liens les plus étroits » (art. 104, par. 8 del regolamento del personale).



debbono essere applicati i principi vigenti nell'ordinamento ove l'ente è stato costituito, cioè la sua legge nazionale (16).

7. b. — Il ricorrente, oltre ad essere astrattamente legittimato ad adire il T.A.N.U., deve anche far valere un interesse concreto per poter impugnare l'atto contestato. L'interesse ad agire, infatti, risponde ad una esigenza generale dei processi di azione privata, la quale trova applicazione anche in quegli ordinamenti nei quali manca una espressa disposizione legislativa che la enunci: esso deve essere personale, in quanto il ricorrente deve essere titolare del diritto leso, attuale, nel senso che la lesione del diritto deve essere già avvenuta e non può essere eventuale o potenziale (17).

Una particolare forma di valutazione dell'interesse a ricorrere, sotto l'aspetto oggettivo dell'importanza che può assumere la controversia, è prevista dall'art. 7, par. 3 dello statuto del T.A.N.U., ai sensi del quale non è ammissibile un ricorso contro una decisione del Segretario generale se la Commissione paritetica, precedentemente adita dal funzionario, abbia stabilito che il ricorso è « futile ». La norma, che risente l'influenza del diritto dei paesi anglosassoni, ove in alcuni casi il giudice inferiore può rifiutare l'appello contro la propria sentenza, venne criticata da alcune delegazioni le quali trovavano ingiustificato che si potesse precludere la tutela giurisdizionale di determinati diritti in base ad una decisione di un organo amministrativo interno dell'Organizzazione (18). Peraltro il T.A.N.U. ha ribadito che è di competenza della Commissione paritetica, e non propria, la dichiarazione della « futilità » del ricorso; qualora questa manchi, il Tribunale deve giudicare sul ricorso proposto dal funzionario (19).

---

(16) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 373.

(17) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 375.

(18) Doc. A/C.5/412; doc. A/C.5/418.

(19) Cfr. decisione n. 62, *Julhiard*, in *Jugements*, I, cit., pp. 313 sgg.

Naturalmente tale condizione sussiste solo per quelle azioni intentate da soggetti i cui ricorsi devono preventivamente essere sottoposti alla Commissione paritetica, mentre è esclusa quando la definitività dell'atto venga altrimenti determinata (20), ovvero si provveda direttamente, su accordo delle parti ad impugnare l'atto in sede giurisdizionale (21).

8. c. — Gli atti dell'amministrazione non possono essere utilmente impugnati altresì quando vi sia stata una rinuncia espressa all'esercizio dell'azione da parte del legittimato ad agire anteriore al giudizio, ovvero l'accettazione da parte dello stesso della situazione giuridica che si è venuta a determinare a seguito dell'atto.

I diritti vantati dai funzionari nei confronti delle organizzazioni internazionali, invero, sia che derivino da norme contrattuali che da disposizioni regolamentari, sono da ritenere disponibili: essi possono essere oggetto di rinuncia. Questa però sembra potersi configurare soltanto in forma esplicita, in mancanza di disposizioni che regolino la forma tacita della rinuncia.

Inoltre il comportamento chiaro, univoco e concordante da parte dell'interessato dal quale si possa desumere l'accettazione dell'atto può dare luogo alla acquiescenza. Peraltro il carattere di esecutività, proprio dei provvedimenti amministrativi, esclude che la semplice esecuzione di essi possa consistere in una acquiescenza. Questa pertanto non si riscontra nel caso di mancato rifiuto, da parte del funzionario licenziato, di cessare dalle proprie funzioni, ovvero nella riscossione di una indennità, sia essa a favore di un funzionario o di terzi determinati in un atto che potrà essere sempre impugnato prima della scadenza dei termini (22).

---

(20) Come ad esempio per i ricorsi contro gli atti del Comitato delle pensioni del personale (cfr. *supra*, sez. I, par. 7).

(21) Cfr. art. 7, par. 1 dello statuto del T.A.N.U.

(22) In tal senso cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 395, nota



9. — Un ulteriore elemento integrativo delle condizioni dell'azione, consistente nella mancanza di cause estintive di questa, è rappresentato dal mancato esaurimento dei termini concessi al ricorrente per l'esercizio dell'azione.

Il termine normale è di 90 giorni. Il momento iniziale della decorrenza del termine è variamente fissato.

Per gli atti del Segretario generale, quando la controversia è stata sottoposta preventivamente alla Commissione paritetica, il termine iniziale decorre: *a)* se la Commissione paritetica ha accolto il ricorso del funzionario, da quando il Segretario generale ha respinto con atto formale la raccomandazione della Commissione, ovvero siano decorsi i trenta giorni da quando è stato comunicato al Segretario generale il parere della Commissione paritetica, se lo stesso Segretario generale non ha emanato alcun provvedimento o se non ha dato seguito alle raccomandazioni indirizzategli; *b)* se la Commissione paritetica non ha accolto il ricorso del funzionario, il termine di 90 giorni decorre dalla data di comunicazione del parere al Segretario generale.

In quest'ultimo caso si pone il problema del coordinamento tra il par. 3 e il par. 4 dell'art. 7 dello statuto del T.A.N.U. Infatti il primo considera come una condizione per l'esercizio dell'azione la circostanza che le raccomandazioni della Commissione paritetica, quando il ricorso non venga accolto, siano accettate dal Segretario generale, ed il ricorso non sia stato dichiarato « futile », all'unanimità, dalla Commissione stessa. Il par. 4 invece fa decorrere il termine iniziale per la impugnativa dell'atto da quando il parere della Commissione paritetica è comunicato al Segretario generale. Se per ipotesi le raccoman-

---

22. Il DURANTE, a sostegno del suo assunto, richiama anche la decisione del T.A.O.I.L. n. 29 (*Sherif*) e quella della Corte di giustizia della C.E.C.A. del 12-12-1956 (causa 10/55, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte*, II, p. 365 sgg.).

dazioni della Commissione paritetica fossero comunicate al Segretario generale, ma questi non le accettasse formalmente, l'azione non potrebbe essere esercitata, mentre i termini per la impugnativa comincerebbero ugualmente a decorrere. Il caso è indubbiamente più ipotetico che reale, in quanto qualora la Commissione paritetica confermi il provvedimento dell'amministrazione, il Segretario generale non dovrebbe avere alcuna difficoltà ad accettare una raccomandazione in questo senso. Tuttavia al fine di evitare incertezze interpretative che, data l'indubbia macchinosità e in alcuni punti la poca chiarezza delle disposizioni in materia potrebbero ritorcersi a danno dei ricorrenti, sembra di poter ritenere che la rilevanza giuridica dell'accettazione da parte del Segretario generale delle raccomandazioni della Commissione paritetica ai fini della ammissibilità del ricorso, sia limitata al giudizio di futilità del ricorso stesso. In questo caso non ha alcuna importanza la decorrenza dei termini, giacchè l'azione è assolutamente inammissibile.

Il termine, invece, per l'impugnabilità dell'atto decorre dalla comunicazione al Segretario generale del parere della Commissione paritetica: in tal modo, come si è già accennato, si evita che l'inerzia dell'amministrazione nell'accettare le raccomandazioni della Commissione determini una inammissibilità dell'azione perchè l'atto amministrativo non può considerarsi definitivo.

Per gli atti provenienti dal Comitato misto della Cassa Comune delle pensioni la decorrenza ha inizio dal giorno della comunicazione all'interessato del provvedimento (23).

Inoltre il momento iniziale del termine può decorrere, quando le parti intendono deferire direttamente la questione al Tribunale ai sensi del par. 1 dell'art. 7 dello statuto, dalla noti-

---

(23) Cfr. art. 22 del regolamento del T.A.N.U.



fica da parte del Segretario generale al ricorrente dell'accordo intervenuto tra le parti (24).

Il potere di sospendere l'applicazione delle disposizioni relative ai termini è lasciato alla completa discrezione del Tribunale il quale non è tenuto a motivare la propria decisione (art. 7 par. 5 dello statuto) (25).

10. — La disciplina della decorrenza dei termini per l'esercizio dell'azione presuppone che oggetto della impugnativa sia un atto amministrativo; nel caso in cui l'azione si rivolga contro un comportamento di fatto dell'organizzazione, si pone il problema di accertare se l'esercizio dell'azione sia condizionato al mancato esaurimento dei termini.

In realtà la questione riveste una importanza più teorica che pratica: infatti il comportamento dell'amministrazione si risolve sempre in una manifestazione di volontà che si estrinseca con un provvedimento formale amministrativo. Di fronte ad un comportamento illegittimo l'interessato richiede all'amministrazione di modificare la situazione che si è venuta a creare: l'atto

---

(24) Cfr. art. 7, par. 8 del regolamento del T.A.N.U.; il successivo par. 9 dell'art. 7 dispone che tutti i termini per l'impugnativa saranno portati ad un anno nel caso in cui il ricorso sia inoltrato da un successore *mortis causa* subentrato nei diritti del funzionario, ovvero nel caso in cui il ricorso sia inoltrato dal legale rappresentante di un funzionario incapace di gestire i propri affari.

(25) In concreto la proroga dei termini per l'esercizio dell'azione è spesso concessa dal Presidente del Tribunale; cfr., ad esempio, decisione n. 90, *Chiacchia*, (AT/DEC/90); decisione n. 93, *Cooperman*, (AT/DEC/93); decisione n. 94, *Pappas*, (AT/DEC/94); decisione n. 95, *Simand* (AT/DEC/95). In verità la facoltà di prorogare i termini per l'esercizio dell'azione spetta, ai sensi dello statuto (art. 7, par. 5) al Tribunale. E bensì vero che l'art. 24 del regolamento attribuisce il potere di ridurre o aumentare i termini non solo al Tribunale, ma, nell'intervallo fra le sessioni, anche al Presidente o al membro facente funzioni di Presidente. Si tratta però soltanto di termini fissati dal regolamento e non di quelli contenuti nello statuto.

che non accoglie o respinge le richieste del funzionario è un atto amministrativo impugnabile (qualora naturalmente sussistano le altre condizioni per l'esercizio dell'azione). Qualora invece l'amministrazione (e cioè la Commissione paritetica o gli altri organi amministrativi che determinano la definitività dell'atto rilevante ai fini dell'esercizio dell'azione) non risponda all'istanza dell'interessato, si pone la questione del silenzio o della inerzia dell'amministrazione (26). In questo caso sembra possibile instaurare un'azione senza limiti di tempo, al di fuori dei limiti posti dalla prescrizione, contro il comportamento dell'Organizzazione la quale, rimanendo inadempiente agli obblighi a cui essa era tenuta, lede direttamente la situazione giuridica del funzionario.

11. d. — Le cause estintive dell'azione che possono sopravvenire nel corso del giudizio sono la rinuncia all'azione e la cessazione della materia del contendere.

Nè lo statuto, nè il regolamento del T.A.N.U. prevedono espressamente l'istituto della rinuncia. Essa però, in base ai principi generali, può essere esercitata in qualunque stadio del giudizio mediante dichiarazione della parte o del suo difensore espressamente delegato e determina la improcedibilità dell'azione; dato il carattere di *vocatio iudicis* del ricorso (27), la rinuncia al giudizio opera indipendentemente dall'accettazione della controparte.

La cessazione della materia del contendere si verifica quando l'amministrazione elimini il provvedimento impugnato e, se del caso, emani un provvedimento non più lesivo della posizione giuridica del funzionario; naturalmente la cessazione della materia del contendere si produce solo se a seguito del nuovo provvedimento dell'amministrazione nulla più sopravviva del-

---

(26) Cfr. *supra*, sez. I, par. 6.

(27) Cfr. *infra*, cap. VII, par. 1.



l'originario oggetto della domanda. L'annullamento o la riforma del provvedimento deve avere effetto *ex tunc* in modo da eliminare sin dall'origine gli effetti lesivi dell'atto (28).

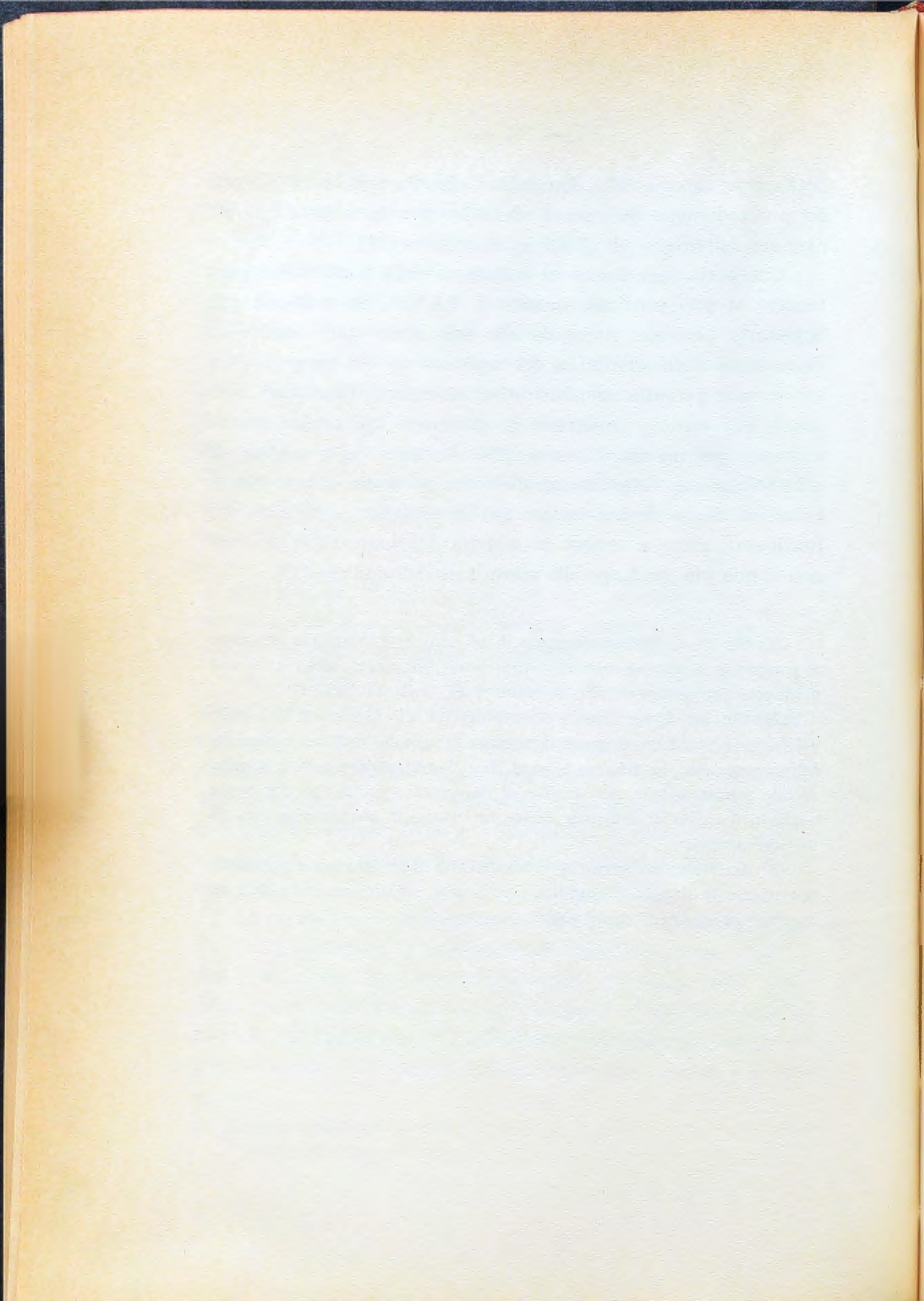
Una particolare forma di cessazione della materia del contendere si può verificare quando il T.A.N.U., su richiesta del Segretario generale, ritenendo che non siano state seguite le disposizioni dello statuto o del regolamento del personale, in specie sulle garanzie amministrative concesse ai funzionari, non decida sul merito, rimettendo la questione agli organi amministrativi per un nuovo esame (29). Pertanto, se a seguito di siffatto riesame l'atto impugnato viene revocato, ovvero modificato in modo da non ledere più la situazione giuridica dei funzionari, viene a cessare la materia del contendere, per cui non si può più far luogo alla nuova fase del giudizio (30).

---

(28) Gli effetti dell'annullamento di un atto amministrativo anteriore al giudizio, e la relativa *restitutio in integrum*, sono stati esaminati in una pronuncia giurisprudenziale (cfr. decisione n. 97, *Leak*, AT/DEC/97).

(29) Cfr. art. 9, par. 2 dello statuto del T.A.N.U. Quando il Tribunale, nel corso del giudizio, riconosce l'esistenza di un vizio o di una omissione del procedimento, ne informa le parti. Se il Segretario generale, a seguito di tale comunicazione, nel termine di due giorni, non chiede che venga ordinato il rinvio, il Tribunale decide nel merito la controversia (art. 18 del regolamento).

(30) Naturalmente se con la revoca dell'atto illegittimo non sia possibile ripristinare la situazione giuridica preesistente, l'interessato ha diritto ad un risarcimento per i danni subiti.





---

## CAPITOLO VI

### LE PARTI IN GIUDIZIO

SOMMARIO: 1 - Osservazioni generali. 2 - La capacità processuale del ricorrente. 3 - Il patrocinio legale. 4 - La parte resistente. L'O.N.U. e la sua rappresentanza in giudizio. L'opinione dissidente del giudice Hackworth. 5 - Critica. Il pensiero della Corte internazionale di giustizia. 6 - La rappresentanza in giudizio delle altre parti resistenti. 7 - L'intervento in causa dei soggetti legittimati a ricorrere. 8 - L'intervento in causa dei soggetti non legittimati a ricorrere. 9 - La comunicazione d'ufficio del ricorso ai soggetti che possono intervenire nel giudizio.

1. — Nel giudizio dinanzi al T.A.N.U. sono parti, da un lato, il ricorrente, cioè colui che pretende di essere stato leso dal provvedimento amministrativo impegnato e ne chiede l'annullamento ovvero chiede l'adempimento di un obbligo assunto nei suoi riguardi dall'Organizzazione; dall'altro lato l'Organizzazione la quale difende la legittimità e validità dell'atto impugnato e del proprio comportamento. Possono inoltre assumere la qualifica di parti, come cointeressati, tutti coloro che, astrattamente legittimati a ricorrere, siano titolari di diritti che possono essere lesi da una decisione del Tribunale. Infine anche soggetti non legittimati a ricorrere, quali il Segretario generale delle Nazioni Unite, il Capo del Segretariato di una Istituzione specializzata che abbia accettato la competenza giurisdizionale del T.A.N.U. e il Presidente del Comitato misto della Cassa comune delle pensioni, possono intervenire in giudizio, ed assumere così la qualifica di

parte, sempre quando la decisione del Tribunale possa danneggiare l'amministrazione da essi rappresentata.

La figura del ricorrente è già stata in gran parte esaminata quando si è trattato delle condizioni soggettive necessarie per l'esercizio dell'azione, in riferimento alla legittimazione a ricorrere. In questa sede ci si limita quindi ad esaminare soltanto la capacità processuale ed il patrocinio legale del ricorrente. Rimangono invece da trattare alcune questioni più complesse concernenti i resistenti e gli intervenienti.

2. — Per capacità processuale s'intende la capacità di agire in giudizio. Questa, in quanto riflesso della capacità di diritto sostanziale, trova la sua regolamentazione nelle norme che disciplinano la capacità di agire dei ricorrenti (1).

Pertanto i minori, ad esempio beneficiari o eredi *mortis causa* di un funzionario, ovvero gli interdetti o inabilitati, devono introdurre il ricorso attraverso il loro legale rappresentante. Le norme che disciplinano la tutela e la cura possono essere, a seconda delle soluzioni international-privatistiche accolte, quelle dell'ordinamento del foro, ovvero quelle di altro ordinamento giuridico. Invero la *lex fori*, e cioè l'ordinamento interno delle Nazioni Unite, non possiede disposizioni che regolino la tutela e la cura, neanche limitatamente ai rapporti che interessano l'ordinamento dell'Organizzazione, nè norme che indicano quale ordinamento statale è competente a disciplinare la materia; occorre quindi esaminare se esistono norme internazionali che attribuiscono ad un ordinamento piuttosto che ad un altro la disciplina di tali istituti (il conflitto si verifica essenzialmente

---

(1) Anche nel nostro ordinamento (cfr. art. 75 C.P.C.) la legge processuale che regola la capacità processuale rinvia alla legge sostanziale regolatrice della capacità di agire; si viene così a produrre, salvo alcune eccezioni, una coincidenza tra la capacità di agire e la capacità processuale (cfr. MORELLI, *Diritto processuale civile internazionale*, cit., p. 32).



tra la *lex patriae* e la *lex domicilii*). Siffatte norme internazionali, come si è visto, quando concorrono a regolare la situazione giuridica del funzionario o dei suoi aventi causa nei riflessi che questa può assumere nell'ambito delle Nazioni Unite, possono intendersi recepite nell'ordinamento dell'organizzazione; pertanto i criteri di collegamento ad un ordinamento statale possono desumersi dai principi sanciti nella convenzione internazionale sulla tutela dei minori (2), sulla interdizione e misure di protezione analoghe (3).

In realtà può accadere, come è accaduto, che per un funzionario incapace di gestire i propri affari al momento della introduzione del ricorso non sia stato nominato un legale rappresentante secondo le norme dell'ordinamento statale competente. Il Tribunale, quindi, si è trovato nella necessità di assicurare la tutela dei diritti dell'incapace nel modo più efficace possibile. In forza dell'art. 26 del suo regolamento, che l'autorizza a regolare direttamente tutte le questioni la cui soluzione non è prevista nel regolamento stesso, il T.A.N.U. ha configurato l'istituto della rappresentanza processuale del soggetto incapace di gestire i propri affari. Il rappresentante viene nominato d'ufficio dal Tribunale, tenuto conto della situazione mentale del ricorrente in base alle informazioni assunte; in tal modo la

---

(2) Cfr. Convenzione dell'Aja del 12-6-1902 (Convention pour régler la tutelle des mineurs) e il progetto di convenzione concernente la competenza dell'autorità giudiziaria e la legge applicabile in materia di minori, approvata nel 1960 alla IX sessione della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato. Quest'ultima convenzione assume come criterio di collegamento primario la legge di residenza abituale del minore, in luogo della nazionalità preferita dalla convenzione del 1902 (cfr. al riguardo, MOSCONI, *La tutela dei minori in diritto internazionale privato*, Milano, 1965, pp. 218 sgg. e 344 sgg.; CAPOTORTI, *Lezioni di diritto internazionale privato, Parte speciale, La capacità*, Bari, 1966, pp. 109 sgg.).

(3) Cfr. Convenzione dell'Aja del 17-7-1905 sull'interdizione e misure di protezione analoghe.

rappresentanza è esclusivamente processuale, completamente distinta dagli istituti di natura sostanziale che normalmente sono il presupposto per la regolamentazione della capacità processuale del soggetto (4).

3. — Non è richiesto, ad integrazione della capacità processuale della parte ricorrente, il patrocinio legale di una persona particolarmente qualificata quale professionista legale. La parte infatti può stare in giudizio personalmente ed ha soltanto la facoltà di farsi rappresentare da un funzionario delle Nazioni Unite o di una Istituzione specializzata o da un professionista autorizzato al patrocinio legale in uno dei paesi membri dell'organizzazione interessata (art. 12 del regolamento del T.A.N.U.). Pertanto il patrocinio può essere affidato anche ad un professionista che eserciti in un paese che non è membro dell'O.N.U., quando però tale paese sia membro della Istituzione specializzata contro la quale è inoltrato il ricorso.

In pratica alle Nazioni Unite è stato organizzato un sistema di assistenza giudiziaria attraverso la utilizzazione di funzionari particolarmente esperti. Infatti il ricorrente può scegliere il proprio patrocinatore su una lista stabilita dal Segretario generale su raccomandazione del Consiglio del personale (5). La

---

(4) Cfr. decisione n. 81, *Demoiselle X*, in *Jugements*, II, cit., p. 70. La soluzione adottata dal T.A.N.U., anche se inconsueta negli ordinamenti statuali, è giuridicamente ineccepibile. Infatti è stato giustamente rilevato (cfr. CAPOTORTI, *Lezioni di diritto internazionale privato* cit., p. 148) che deve essere riconosciuta una autonomia formale alla capacità di stare in giudizio, la quale, in linea di principio, deve essere sottoposta alla *lex fori*. Il richiamo alla capacità di agire propria del diritto civile, avviene solo se la *lex fori* non vuole o non può stabilire norme *ad hoc*.

(5) Secondo i principi generali (cfr. CAPOTORTI, *Lezioni di diritto internazionale privato* cit., pp. 147 sgg.) il *jus postulandi*, cioè la capacità di difendersi in giudizio personalmente o per mezzo di un difensore, è regolata dalla *lex fori*, cioè, nella specie dalle norme procedurali emanate dal Tribunale stesso.



prassi, confermata anche da una circolare del 1964, si è sviluppata nel senso che il ricorrente chiede al Tribunale, o al Presidente, di designare un patrocinatore (conseil) il quale lo aiuti a redigere e a presentare il ricorso (6).

4. — Parte resistente è l'organizzazione di cui il funzionario è dipendente; in giudizio, però, l'organizzazione è rappresentata dal Segretario generale delle Nazioni Unite o dal Capo del Segretariato delle Istituzioni specializzate.

Notevoli divergenze di opinioni si sono manifestate quando si dovette determinare se il Segretario generale rappresenti l'Organizzazione delle Nazioni Unite, in quanto organo dell'Organizzazione stessa, ovvero se possa ritenersi titolare di diritti e di doveri propri, assumendo così una responsabilità autonoma. Nel primo caso il giudicato del T.A.N.U. vincola l'Assemblea generale, organo delle Nazioni Unite; nel secondo caso l'obbligatorietà della decisione viene ad essere limitata al Segretario generale, riservandosi l'Assemblea generale la facoltà di eseguire o meno il pronunciato del Tribunale.

Le argomentazioni a favore delle diverse posizioni si ritrovano, oltrechè nelle discussioni avvenute in seno alla V<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale (7), anche nelle memorie scritte e nelle arringhe dei rappresentanti degli Stati in occasione del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 13-7-1954 (8). Inoltre il problema è stato affrontato nello stesso

---

(6) Indubbiamente tale soluzione presenta il vantaggio di non dover ricorrere a patrocinatori che esercitano la professione legale in uno Stato membro e che difficilmente hanno la preparazione giuridica necessaria nella materia specifica.

(7) Cfr. A.G. (VIII), V<sup>a</sup> Commissione, sedute 420-423 e 425-427.

(8) Cfr. *Exposé écrit du Gouvernement de la République Française*, in C.I.J., *Mémoires*, 1954, *Tribunal Administratif des Nations Unies*, pp. 25 sgg.; *Written Statement of Government of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, *ibidem*, pp. 122 sgg.; *Written Statement of the United States of America*, *ibidem*, pp. 131 sgg.

parere consultivo e trova ampia trattazione nella opinione dissidente del giudice Hackworth (9).

Particolare interesse presenta questa opinione poichè in essa vengono riassunte le ragioni poste a fondamento della tesi secondo cui nè le Nazioni Unite nè l'Assemblea generale possono considerarsi parti nel giudizio dinanzi al T.A.N.U.

Il primo motivo è di ordine terminologico: i ricorsi inoltrati al Tribunale sono indicati come ricorsi contro il Segretario generale delle Nazioni Unite; il funzionario ricorrente ed il Capo dell'amministrazione sono frequentemente designati come ricorrente e resistente, ovvero come « le parti ».

In secondo luogo il ricorrente impugna un provvedimento del Segretario generale e non dell'Assemblea dell'O.N.U.

Il terzo motivo infine concerne l'organizzazione interna dell'O.N.U. Il Segretario generale rappresenta istituzionalmente l'organizzazione quando i rapporti giuridici vengono stipulati con terzi, persone fisiche o giuridiche, come ad esempio nei contratti di diritto privato per forniture e servizi. Le controversie che possono sorgere al riguardo sono quelle per le quali le Nazioni Unite sono state autorizzate, dall'art. 7 sez. 29 della convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità dell'organizzazione, a prevedere appropriati modi di regolamento.

Invece le controversie tra i funzionari e il Segretario generale riguardano l'applicazione di norme interne dell'organizzazione per cui il contenzioso rimane nel quadro delle Nazioni Unite. Ora, ai sensi della Carta, il Segretario generale ed il personale costituiscono il Segretariato che è uno degli organi delle Nazioni Unite: le controversie di competenza del T.A.N.U. contrappongono le parti che compongono quest'organo. Non si tratta quindi di controversie tra due organi delle Nazioni Unite o tra un organo principale da un lato e le Nazioni Unite dal-

---

(9) Cfr. *C.I.J.*, *Récueil*, 1954, *Tribunal Administratif des Nations Unies*, pp. 76 sgg.



l'altro lato; e neppure di controversie tra i funzionari delle Nazioni Unite come tali, o tra i funzionari e l'Assemblea generale. Pertanto nè l'Assemblea generale nè le Nazioni Unite possono essere considerate come parti nei giudizi dinanzi al T.A.N.U. e di conseguenza non sono vincolate dal giudicato. Questo è obbligatorio e vincolante soltanto per il Segretario generale.

5. — Si è cercato di esporre in modo esauriente tale tesi proprio perchè essa non concerne soltanto un problema di natura processuale, ma verte sui principi che regolano la rappresentanza istituzionale degli organi dell'ente.

I due primi motivi addotti nell'opinione dissidente possono essere facilmente superati in quanto la terminologia adottata non è una ragione sufficiente per escludere che il Segretario generale rappresenti organicamente le Nazioni Unite. Il problema non è tanto di determinare chi si costituisce materialmente in giudizio, quanto di accertare se il Segretario generale possa essere titolare di diritti e doveri autonomi nel quadro delle Nazioni Unite, ovvero se anche in tale ambito esso rappresenti l'organizzazione stessa. La questione è stata posta in altri ordinamenti giuridici ed è stata variamente risolta.

In alcuni sistemi giuridici, come ad esempio nell'ordinamento britannico, la Corona, il Gabinetto, le Camere, sono considerate come altrettante persone giuridiche e costituiscono altrettanti distinti soggetti titolari di diritti (10); tuttavia, nella maggior

---

(10) In tal senso cfr. CROSA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 1955, p. 59; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale* cit., p. 24; VIRGA, *Diritto costituzionale* cit., p. 40. Occorre però rilevare che il Governo britannico, nel suo *Written Statement* presentato alla Corte internazionale di giustizia in occasione del parere consultivo del 13-7-1954 (C.I.J., *Mémoires* cit., p. 124) ritenne che, anche se negli ordinamenti interni il potere legislativo può tecnicamente rifiutarsi di approvare lo stanziamento dei fondi per provvedere al pagamento di un obbligo del governo accertato da una sentenza, permane tuttavia l'obbligo giuridico di eseguire un giudicato.

parte degli altri sistemi, in specie in quelli dell'Europa continentale, si esclude che gli organi siano titolari di diritti ed interessi propri ed esercitino poteri che non siano propri ed attribuibili all'ente di cui costituiscono l'organizzazione (11).

Non convince quindi la distinzione tra attività interna ed attività esterna in relazione alla rappresentanza organica del Segretario generale, giacchè non è affatto dimostrato che nell'ordinamento interno delle Nazioni Unite il Segretario generale possa agire quale persona giuridica autonoma senza imputare la sua attività direttamente alle Nazioni Unite e quindi anche all'Assemblea generale, organo dell'organizzazione stessa (12).

Anzi tale situazione è stata perentoriamente esclusa dalla Corte internazionale di giustizia la quale, nel citato parere consultivo, ribadisce che il rapporto d'impiego intercorre tra il funzionario e il Segretario generale nella sua qualità di più alto funzionario delle Nazioni Unite ed agente per conto di queste in qualità di rappresentante (13). Quando il Segretario generale stipula un contratto con un funzionario, egli impegna la responsabilità giuridica dell'Organizzazione che è la persona giuridica per conto della quale egli agisce. Se egli mette fine ad un rapporto d'impiego senza il consenso del funzionario e se tale misura è causa di una controversia sottoposta al T.A.N.U., le

---

(11) Cfr. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale* cit., p. 25 ove è condotta una convincente critica della opposta teoria (sostenuta in specie dall'Esposito, il Crisafulli, ed in forma più moderata dal Foderaro) secondo cui gli organi dello Stato potrebbero essere soggetti di diritto.

(12) Anche il Segretario generale nel suo rapporto all'Assemblea generale del 1953 (A/2534) dichiarò che, benchè da un punto di vista formale parte in causa doveva considerarsi il Segretario generale, in realtà il giudizio veniva instaurato anche contro l'Assemblea generale. Il punto di vista del Segretario generale venne inoltre riferito alla V<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale nella sua 425<sup>a</sup> riunione.

(13) Cfr. C.I.J., *Recueil*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 53.



parti, tra le quali si controverte, sono il funzionario interessato e l'O.N.U., rappresentato in giudizio dal Segretario generale, e queste sono le parti vincolate dalla decisione (14).

In tale parere consultivo quindi la Corte internazionale di giustizia ha accolto la teoria organica vigente nei paesi dell'Europa continentale.

6. — Anche le Istituzioni specializzate sono rappresentate in giudizio dal Capo dell'amministrazione, e cioè, di regola, dal loro Segretario generale.

Gli organi sussidiari delle Nazioni Unite, ai quali esse affidano mansioni di carattere operativo, accompagnate da facoltà di semiautonomia funzionale (15), sono rappresentate in giudizio dal Segretario generale delle Nazioni Unite.

Unica eccezione si è verificata per l'U.N.R.W.A. che, a suo tempo, è stata rappresentata in giudizio dal suo direttore generale (16).

Nel caso di impugnativa degli atti del Comitato misto della Cassa comune delle pensioni, competente a rappresentare l'organizzazione non è il Comitato stesso, bensì il Segretario generale, in virtù dell'art. 97 della Carta che attribuisce a quest'ultimo la rappresentanza delle Nazioni Unite. Se il ricorrente è funzionario di una Istituzione specializzata, anche in questo caso l'Organizzazione sarà rappresentata in giudizio dal suo Segretario generale. Il Comitato misto può soltanto, se lo reputa

---

(14) Cfr., *ibidem.*, p. 53.

(15) Il MONACO (*Lezioni di Organizzazione internazionale*, I, *Diritto delle Istituzioni internazionali* cit., p. 229) definisce in tal modo un gruppo di ordini sussidiari tra cui il *Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia* (U.N.I.C.E.F.), *L'Ufficio di Soccorsi e Lavori per i Rifugiati di Palestina nel Medio Oriente* (U.N.R.W.A.), *L'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati* (U.N.H.C.R.).

(16) Cfr. decisioni n. 57, 63, 65, *Hilpern*, e decisione n. 70, *Radicopoulos*, in *Jugements*, I, cit., pp. 273, 322, 343, 385.

necessario, intervenire in giudizio, sia volontariamente sia su richiesta espressa del Tribunale (artt. 20 e 21 del regolamento del T.A.N.U.).

In linea generale si può pertanto rilevare che l'organizzazione di alcuni servizi e l'autonomia funzionale di alcuni organi non ha determinato, almeno per la rappresentanza in giudizio, la decentralizzazione delle strutture delle organizzazioni internazionali. In realtà infatti la responsabilità giuridica per i rapporti con il personale, nonostante la particolare forma assunta da alcuni organi, spetta all'Organizzazione stessa i cui interessi sono tutelati mediante la rappresentanza del Segretario generale.

7. — L'art. 19 del regolamento del T.A.N.U. dispone che può intervenire in causa ogni persona legittimata a ricorrere ai sensi dell'art. 2, par. 2 e dell'art. 14 dello statuto, la quale sia titolare di un diritto che possa essere leso da una decisione del Tribunale.

Naturalmente i soggetti legittimati ad intervenire non sono soltanto quelli indicati nelle citate disposizioni dello statuto del T.A.N.U. ma, al pari dei ricorrenti, gli intervenienti possono venire individuati da altre norme dell'organizzazione.

Così sono legittimati ad intervenire, qualora si configuri la possibile lesione dei loro diritti, anche gli esperti dell'assistenza tecnica e tutti i funzionari che partecipano alla Cassa comune delle pensioni.

Inoltre anche le persone giuridiche, qualora siano legittimate a ricorrere perchè aventi causa da un funzionario a titolo successorio o a titolo particolare, possono intervenire volontariamente nel giudizio.

A questo proposito alcune perplessità suscita quel pronunciato del T.A.N.U. il quale, dovendo decidere sulla ammissibilità dell'intervento dell'Associazione del personale in un giudizio instaurato da un gruppo di funzionari, dichiarò tale intervento inammissibile giacchè, tra l'altro, l'Associazione del perso-



nale non può, data la sua natura, essere considerata persona ai sensi dell'art. 2. par. 2 dello statuto del T.A.N.U.

Non è certo questa la sede per esaminare la natura dell'Associazione del personale secondo l'ordinamento interno delle Nazioni Unite: indubbiamente però a tale associazione è riconosciuta una certa qual forma di autonomia ed un potere di rappresentanza generale dei singoli membri, giacchè l'art. 24 del regolamento dispone che il Tribunale può decidere di sentire i rappresentanti autorizzati dell'Associazione del personale. Non sembra quindi che la natura di questa possa determinare un impedimento ad agire in via autonoma manifestando la propria volontà in modo giuridicamente rilevante.

L'inammissibilità della domanda di intervento in giudizio dell'Associazione del personale dovrebbe quindi essere esclusivamente motivata dalla mancanza di un interesse diretto ed immediato dell'Associazione, la quale, se il Tribunale lo ritiene opportuno, può esporre il proprio punto di vista al Tribunale stesso, anche senza intervenire formalmente nel giudizio.

L'intervento può presentarsi in favore sia della parte ricorrente che della parte resistente, cioè l'organizzazione. L'intervento a favore delle organizzazioni non presenta particolari problemi: esso infatti non sembra sottoposto ad alcun termine o alla condizione di definitività dell'atto, e consiste nella richiesta di rigetto del ricorso o come conferma della legittimità dell'atto o come conferma della legittimità del comportamento dell'organizzazione.

Invece, nella trattazione dell'intervento in *favor actoris*, la dottrina (17) ha distinto tra intervento principale ed intervento *ad adiuvandum*; il primo è sottoposto alle stesse condizioni per l'esercizio dell'azione prevista per i ricorrenti, mentre il secondo prescinde a tali condizioni in quanto i motivi di impugnativa dell'atto sono i medesimi già proposti dal ricorrente.

---

(17) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 380.

La distinzione, però, se può configurarsi nel nostro contenzioso amministrativo ove i concetti d'intervento principale e di intervento *ad adiuvandum* possono essere chiaramente precisati anche in riferimento alle specifiche norme del codice di procedura civile, non sembra possa essere riproposta negli stessi termini per il giudizio dinanzi al T.A.N.U.. Quivi infatti è prevista una sola forma di intervento quando un diritto dell'interveniente può essere leso da una decisione del Tribunale: non è neppure accennato ad una distinzione sotto il profilo soggettivo della posizione del ricorrente, tra intervento principale ed intervento *ad adiuvandum*. Pertanto in mancanza di un richiamo, anche implicito, alle condizioni per l'esercizio dell'azione, sancite dall'art. 7 dello statuto del T.A.N.U., i soggetti legittimati ad intervenire possono prescindere dalla previa proposizione dei ricorsi amministrativi e non sono vincolati dai termini per l'esercizio dell'azione sanciti nei confronti del ricorrente. Devono peraltro sussistere le altre condizioni per l'esercizio dell'azione, quali l'insussistenza di cause estintive anteriori o nel corso del giudizio.

8. — Una particolare forma di intervento è quella prevista dall'art. 20 del regolamento del T.A.N.U., ai sensi del quale hanno diritto ad intervenire, quando reputano che le rispettive amministrazioni possano essere danneggiate da una decisione del Tribunale, il Segretario generale, il Capo del Segretariato delle altre Istituzioni specializzate che hanno accettato la competenza giurisdizionale del T.A.N.U., ed il Presidente del Comitato misto della Cassa comune delle pensioni. La peculiarità di tale forma di intervento consiste nel fatto che essa è prevista per soggetti che non possono ricorrere al Tribunale in via principale. Inoltre uno dei soggetti che può intervenire, il Comitato misto, non è altro che un organo sussidiario dell'Assemblea generale, che non assume una autonomia istituzionale nel quadro delle Nazioni Unite.

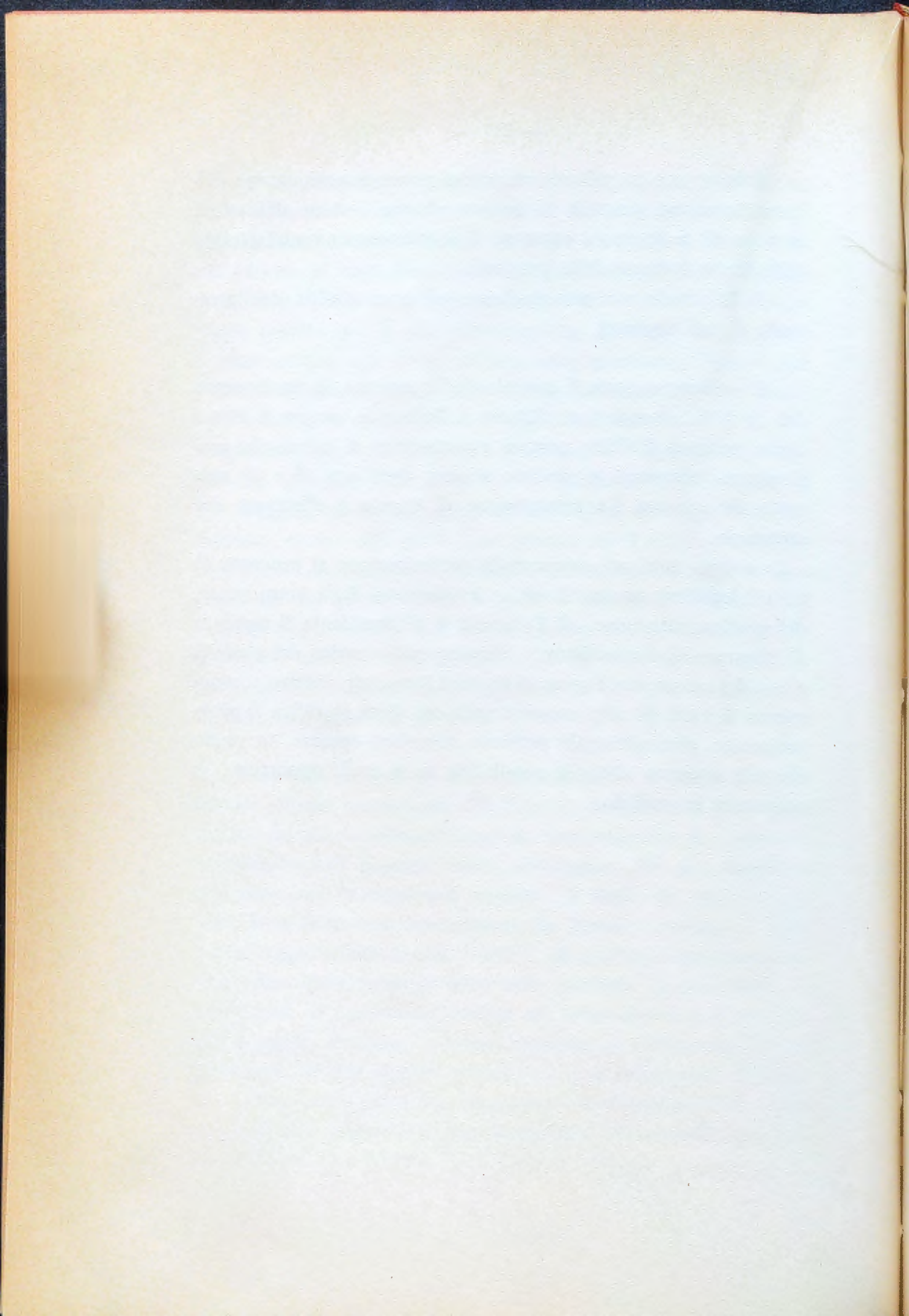


Tale organo ha soltanto un potere normativo nel campo dell'organizzazione generale, in quanto ad esso è stato affidato il compito di redigere ed emanare il regolamento amministrativo della Cassa comune delle pensioni.

Il Tribunale non può giudicare sull'ammissibilità dell'intervento di tali soggetti.

9. — Sempre sotto il capitolo dell'intervento, il regolamento del T.A.N.U. dispone (art. 21) che il Tribunale, ovvero il Presidente, possano d'ufficio portare a conoscenza di coloro che essi ritengono interessati al giudizio ai sensi degli artt. 19 e 20, una copia del ricorso. La trasmissione di questo è effettuata dal segretario.

La norma mira ad assicurare la partecipazione al processo di tutti i legittimi contraddittori, e, avvalendosi degli ampi poteri del giudice, attribuisce al Tribunale o al Presidente il compito di integrare il contraddittorio. Rimane così a carico del giudice, e non del ricorrente, l'onere di portare l'atto introduttivo a conoscenza di tutti gli altri soggetti nella cui sfera giuridica il provvedimento giurisdizionale richiesto dovrebbe operare, in modo che tale soggetto abbia la possibilità, se lo crede opportuno, di comparire in giudizio.





---

---

## CAPITOLO VII

### INTRODUZIONE DEL RICORSO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

SOMMARIO: 1 - Caratteristiche del giudizio. 2 - L'atto introduttivo. 3 - L'istruzione. 4 - La fase orale del procedimento.

1. — Il giudizio dinanzi al T.A.N.U. sembra presentare le caratteristiche prevalenti del c.d. processo di parti, cioè di tipo dispositivo, o, secondo la terminologia preferita dal diritto processuale penale, del processo di tipo accusatorio (1); infatti spetta alla parte interessata sia l'introduzione del ricorso che la delimitazione del giudizio. Questo, inoltre, assume la specifica qualifica di giudizio da « ricorso » in quanto l'iniziativa di parte si limita ad una istanza al giudice di decidere la controversia (*vocatio iudicis*) e non già ad un invito alla controparte di presentarsi innanzi al giudice per sentir decidere la controversia anche nei suoi confronti (*vocatio in jus*).

D'altro canto il regolamento del T.A.N.U. attribuisce al Presidente particolari poteri per organizzare, dirigere e completare d'ufficio l'istruttoria; in particolare il Presidente, sia d'ufficio che su istanza di parte, può richiedere a questa di presentare,

---

(1) La dizione « processo di tipo accusatorio » rapportata al processo amministrativo è usata dal SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato* cit., pp. 321 e 374. Per un esame critico di tale dizione cfr. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953, p. 39, nota 39 e bibliografia ivi indicata.

entro un termine determinato, memorie e chiarimenti scritti, ovvero di fornire atti e documenti supplementari; se ritiene ancora che il processo non sia sufficientemente istruito, prima della iscrizione a ruolo, il Presidente può raccogliere tutte le informazioni necessarie, sia presso le parti che attraverso testimoni e consulenti tecnici.

Siffatta partecipazione attiva del giudice alla acquisizione del « materiale istruttorio » ha indotto una dottrina a classificare il giudizio dinanzi al T.A.N.U. come un giudizio di tipo inquisitorio (2). Tale qualifica è evidentemente condizionata dalla scelta degli elementi che si ritengono necessari e prevalenti per definire il processo di tipo inquisitorio. L'esame critico di tale soluzione comporterebbe un discorso di teoria generale del processo, effettuato da un punto di vista comparativistico, del tutto estraneo ai limiti e agli intendimenti del presente lavoro.

Peraltro anche in questa sede si può accennare ad alcune considerazioni di carattere generale. È vero infatti che nel giudizio di tipo dispositivo, quale si realizza nel nostro processo civile, sono le parti e non il giudice a disporre del « materiale istruttorio » introducendolo nel processo; peraltro, proprio in questo tipo di giudizio, la dottrina più recente (3) ha distinto

---

(2) Così infatti BASTID, *Les Tribunaux administratifs* cit., p. 421. Occorre però ricordare che la nozione di processo inquisitorio, secondo la terminologia francese, differisce da quella italiana. Infatti la dottrina francese ritiene che il processo amministrativo debba essere classificato di tipo inquisitorio perchè esso è diretto dal giudice sin dal momento in cui viene inoltrato il ricorso; a tale tipo di giudizio la stessa dottrina contrappone il giudizio civile, di tipo accusatorio, nel quale le parti hanno un potere dispositivo molto più ampio, che si manifesta in specie nella fase iniziale del procedimento (cfr. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire* cit., p. 44).

(3) Cfr. BENVENUTI, *L'istruzione* cit., pp. 187 sgg. L'impostazione del Benvenuti è seguita anche dal SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato* cit., pp. 374 sgg.



a seconda che la disposizione delle prove avvenga con metodo dispositivo, ovvero con metodo acquisitivo.

Nel primo caso alle parti spetta non soltanto di introdurre i fatti occorrenti per determinare il convincimento del giudice, ma anche di disporre l'introduzione del « materiale istruttorio » per assolvere all'onere della prova. Nel secondo caso l'introduzione dei fatti esaurisce, a stretto rigore, l'onere probatorio delle parti. Il giudice può disporre discrezionalmente i mezzi istruttori necessari per la verifica dei fatti introdotti dalle parti (4).

Il giudizio dinanzi al T.A.N.U. sembra potersi configurare in questa seconda forma di processo dispositivo: infatti il ricorrente che introduce il ricorso allega i fatti a sostegno della sua domanda e normalmente cerca di fornire le prove relative. Quando il Presidente però nella fase scritta, ovvero il Tribunale nella fase orale, non ritengano sufficienti gli elementi di prova versati in causa dalle parti, intervengano per acquisire al processo il materiale probatorio sui fatti introdotti dalle parti (art. 10, par. 3 e art. 17 del regolamento). Sembra quindi che proprio in tale attività del Presidente o del Tribunale si possano ritrovare molti elementi del processo dispositivo di tipo acquisitivo.

2. — Le norme che disciplinano i requisiti dell'atto introduttivo sono contenute nell'art. 7 del regolamento del T.A.N.U.

Il ricorso viene presentato al Tribunale tramite il segretario; esso è redatto in una delle cinque lingue ufficiali delle Nazioni Unite; è composto di quattro parti che consistono nelle informazioni sulla situazione personale ed amministrativa del ricorrente (che devono essere redatte secondo uno schema allegato al regolamento), nelle conclusioni (con le quali si precisano tutte le istanze interlocutorie e definitive del ricorrente), nelle norme esplicative (con esposizione del fatto e dei motivi di diritto

---

(4) Cfr. BENVENUTI, *L'istruzione* cit., p. 303.

sui quali si fondano le conclusioni), negli allegati (contenenti il testo dei documenti richiamati nelle prime tre parti del ricorso).

Il ricorso deve essere firmato direttamente dalla parte o dal suo legale rappresentante. Il ricorrente può anche mediante una lettera indirizzata al segretario, autorizzare il suo patrono o il membro del personale che lo rappresenta a firmare in sua vece (art. 7, par. 7 del regolamento). Quando il Tribunale nomina d'ufficio un rappresentante processuale di un soggetto incapace di gestire i propri affari, il rappresentante così nominato può anche firmare il ricorso senza una espressa autorizzazione del ricorrente. Gli accennati requisiti non sembrano avere natura essenziale ai fini della validità del ricorso stesso (5). Infatti quando il segretario rileva che non sono ottemperate le condizioni formali indicate nel regolamento può invitare il ricorrente a regolarizzare il proprio ricorso entro un determinato termine. Lo stesso segretario, con l'approvazione del Presidente, può regolarizzare direttamente il ricorso quando gli elementi mancanti non concernono il merito dell'istanza (art. 10 del regolamento).

Siffatta disposizione, unitamente a quella che attribuisce il potere al Presidente o al Tribunale di sospendere l'applicazione dei termini per l'esercizio dell'azione, dimostra l'assenza di ogni rigorismo formale inteso a facilitare l'accesso al Tribunale ad ogni interessato e la preoccupazione di limitare ogni preclusione di carattere procedurale.

3. — Entro 30 giorni dalla trasmissione del ricorso alla parte resistente questa deve depositare presso il segretario del T.A.N.U. il proprio controricorso, contenente le conclusioni, una

---

(5) In tal senso DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 401, il quale ritiene che soltanto in caso di assoluta incertezza sulla persona del ricorrente o dell'oggetto del ricorso lo stesso debba ritenersi nullo o come non presentato.



memoria illustrativa e gli allegati. Prima della riforma del regolamento del Tribunale del 1962 la presentazione di una replica scritta da parte del ricorrente era subordinata ad una decisione del Presidente. L'esperienza, peraltro, aveva già dimostrato come fosse preferibile una procedura scritta più completa possibile: pertanto dopo tale riforma il ricorrente può, entro 30 giorni dalla comunicazione del controricorso, depositare presso il segretario le sue osservazioni scritte (art. 9, par. 1 regolamento).

A questo punto ha luogo l'intervento del Presidente per dirigere, organizzare e completare la fase istruttoria, a cui si è già accennato.

Gli incombenti istruttori possono essere raccolti direttamente dal Presidente, da uno dei Vice Presidenti, da un membro del Tribunale, o da qualsiasi altra persona designata dal Presidente che non abbia un interesse nella controversia (art. 10, par. 4 del regolamento) (6).

Esaurita la fase istruttoria il Presidente incarica il segretario di iscrivere a ruolo il ricorso.

4. — La fase orale del giudizio può avere luogo soltanto se lo ritiene il Presidente ovvero su richiesta delle parti, sempre previo assenso del Presidente. La discussione orale, infatti, richiedendo la presenza o delle parti o del loro patrocinatore, può essere notevolmente gravosa per quei funzionari ormai ritornati al loro paese d'origine.

La fase orale può consistere nella escussione dei testi, nella audizione dei consulenti tecnici (7), nelle arringhe delle

---

(6) L'art. 10, par. 3 del regolamento ha trovato applicazione ad esempio nella decisione n. 68, *Bulsara*, in *Jugements*, I, cit., pp. 366 sgg. ove il ricorrente aveva richiesto l'escussione di sette testimoni che si trovavano a New York, Londra, Beyrouth e Djakarta e che si spostavano frequentemente. Il Presidente del Tribunale applicò tale disposizione e fece escutere i testimoni prima della sessione del Tribunale.

(7) Prima dell'inizio della procedura orale ogni parte deve comunicare

parti che hanno sempre diritto di replicare sugli elementi di prova versati in causa.

Anche in tale fase il Tribunale non solo può scartare alcune prove, se ritiene che siano non pertinenti, inutili, ovvero non probanti, ma in qualsiasi momento può domandare la produzione di documenti o può richiedere che siano fornite nuove prove giudicate necessarie. In generale il Tribunale può ordinare ogni mezzo istruttorio che ritenga opportuno.

Gli ampi poteri attribuiti al Tribunale in questa fase, come quelli attribuiti al Presidente nella fase istruttoria, hanno anche la funzione di consentire, attraverso la partecipazione diretta del giudice alla acquisizione del materiale istruttorio, il superamento o per lo meno l'attenuazione della posizione di disuguaglianza di fatto in cui si trovano, sul piano delle prove, le parti private rispetto all'organizzazione, dato che il materiale probatorio si trova normalmente nelle mani di questa (8). Invero tale disuguaglianza, anche sul piano processuale, è accentuata dal fatto che il Segretario generale non ha l'obbligo di motivare tutti i suoi provvedimenti, anche se il suo potere discrezionale non può essere esercitato per fini illeciti (9).

---

al segretario, e, suo tramite, alle altre parti, i nomi e le generalità dei testimoni e degli esperti dei quali essa domanda l'audizione indicando i punti sui quali verterà la deposizione (art. 15, par. 2 regolamento).

(8) Cfr. BENVENUTI, *L'istruzione* cit., p. 283.

(9) Cfr. decisione n. 18, *Crawford*, in *Jugements*, I, cit., p. 65.



---

## CAPITOLO VIII

### LA DECISIONE

SOMMARIO: 1 - La cosa giudicata. 2 - Il significato di decisione definitiva e senza appello secondo lo statuto del T.A.N.U. 3 - Classificazione delle decisioni: le decisioni interlocutorie e definitive. 4 - Contenuto delle decisioni: *a* - contenuto formale. 5 *b* - Contenuto sostanziale. 6 - Limiti oggettivi del giudicato. - 7 Limiti soggettivi del giudicato. 8 - L'esecuzione delle decisioni. Le modalità di esecuzione. 9 - La facoltà di versare una indennità sostitutiva alla esecuzione in forma specifica. Teoria delle c.d. « circostanze eccezionali ». 10 - La riforma dell'art. 9 dello statuto del T.A.N.U. 11 - Il procedimento di correzione degli errori materiali delle decisioni. 12 - L'interpretazione delle decisioni.

1. — La dottrina processualistica distingue tra cosa giudicata in senso formale e cosa giudicata in senso sostanziale. Con la prima espressione si intende che la sentenza non può più essere soggetta ai gravami ordinari e pertanto essa diviene immutabile; il giudicato in senso sostanziale sancisce la incontestabilità della situazione giuridica accertata anche sotto il profilo del diritto sostanziale, cioè esclude ogni efficacia e pretesa contrastante con l'accertamento. Le parti, i loro eredi ed aventi causa sono ormai vincolati ad agire in conformità alla situazione accertata e debbono subire l'azione garantita dall'accertamento (1).

---

(1) In argomento cfr. SEGNI, *Tutela giurisdizionale in generale*, in *Commentario al Codice Civile a cura di Scialoja e Branca*, Bologna-Roma, 1953, pp. 284 sgg.

Siffatta distinzione, che trova la sua formulazione nel diritto processuale civile statuale, è stata accolta dallo statuto della Corte internazionale di giustizia, il quale all'art. 59, determina i limiti materiali della sentenza, affermando l'obbligatorietà dei pronunciati rispetto alle parti in causa ed al caso deciso, mentre all'art. 60 dispone che tali sentenze siano definitive e senza appello (2).

Invece lo statuto del T.A.N.U. richiama soltanto il concetto di cosa giudicata in senso formale. L'art. 10, par. 2 stabilisce che le decisioni sono definitive e senza appello, sotto riserva delle disposizioni di cui all'art. 11 (che prevedono un particolare mezzo di gravame proponibile alla Corte internazionale di giustizia per motivi specifici) e all'art. 12 (revocazione e correzione degli errori materiali).

2. — Contro le decisioni del T.A.N.U. non è ammesso un vero e proprio giudizio di appello secondo il significato tecnico-giuridico comunemente attribuito a questo termine. Con esso infatti si intende un rimedio processuale attraverso il quale la parte soccombente ha il potere di richiedere ad un nuovo giudice il riesame della controversia in tutte le questioni sia pregiudiziali che di merito decise con la sentenza di primo grado. Il giudice di appello ha il potere del giudice precedente ed il dibattito è contenuto negli stessi limiti; la seconda pronuncia diviene sentenza finale in sostituzione della prima (3).

---

(2) Per un esame degli artt. 59 e 60 dello statuto della Corte internazionale di giustizia cfr. ROSENNE, *The International Court of Justice*, Leyden, 1957, pp. 432 sgg.; per una valutazione critica dei diversi pronunciati in materia della Corte permanente di giustizia internazionale e della Corte internazionale di giustizia cfr. ROSENNE, *The Law and Practice of International Court*, II, Leyden, 1965, pp. 619 sgg. Per un approfondito esame del concetto di cosa giudicata in relazione alla sentenza internazionale cfr. MORELLI, *La sentenza internazionale*, Padova, 1931, pp. 211 sgg.

(3) Cfr. D'ONOFRIO, *Appello (diritto processuale civile)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. I, pp. 735 sgg.



È questa la differenza essenziale con gli altri mezzi di impugnazione, che sono tutti subordinati alla esistenza di determinati vizi tassativamente stabiliti, in forza dei quali il riesame eventuale del merito è condizionato alla preventiva rescissione della sentenza impugnata (4); occorre cioè un giudizio che rescinda (*judicium rescidens*) ed un nuovo giudizio che sostituisca una nuova sentenza alla prima (*judicium rescissorium*).

Sotto questo profilo è pienamente giustificato il disposto dello statuto del Tribunale, il quale sancisce che le decisioni sono senza appello; anche la riserva manifestata all'art. 10, par. 2, nei confronti degli artt. 11 e 12, non contrasta con la appellabilità delle sentenze in senso tecnico, in quanto siffatti motivi di impugnazione non possono importare il riesame di tutte le questioni decise nella sentenza.

Più complesso è l'esame della qualifica di « definitiva » data dallo stesso art. 10, par. 2 alla decisione del Tribunale. Infatti il concetto di sentenza definitiva può assumere un duplice significato: normalmente nel diritto processuale dei vari ordinamenti statuali, se pure con diverse sfumature, le sentenze definitive sono quelle che definiscono tutto il giudizio e si pongono in contrapposizione alle sentenze interlocutorie (o non definitive), le quali, decidendo alcuni punti della controversia, non definiscono il giudizio (5).

Il termine « definitivo » può però essere inteso anche sotto un altro profilo: infatti, ad esempio nello statuto della Corte internazionale di giustizia (art. 60), esso viene equiparato al termine « senza appello » attribuendo così alla sentenza della Corte

---

(4) Cfr. COSTA, *Diritto processuale civile*, Torino, 1959, p. 367.

(5) Cfr. ANDRIOLI, *Lezioni di diritto processuale*, I, 2<sup>a</sup> ed., Napoli, 1961, p. 430; LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale e civile*, I, Milano, 1957, p. 200; MOREL, *Traité élémentaire de procédure civile*, 2<sup>a</sup> ed., Paris, 1949, p. 432; per la distinzione tra *interlocutory judgements* e *final judgements*, nel processo civile degli Stati Uniti, cfr. SERENI, *Studi di diritto comparato*, I, *Diritto degli Stati Uniti* cit., p. 418.

il significato di decisione non più sottoposta ai mezzi ordinari di gravame (cosa giudicata in senso formale).

L'equivoco terminologico permane anche nelle giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali; il T.A.N.U., infatti, in alcune sue pronuncie (6) adopera il termine di « decisioni non definitive » nel significato di decisioni interlocutorie, di decisioni cioè che non definiscono il giudizio; invece nello statuto del T.A.N.U. non sembra che il termine abbia lo stesso significato.

Invero la qualifica di sentenza definitiva e senza appello si trova già nello statuto del Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni (7): essa venne ripresa dal Comitato consultivo ristretto nominato dal Segretario generale per la elaborazione dello statuto del T.A.N.U. (8). Il punto di vista del Comitato può essere riassunto nella dichiarazione del suo presidente alla V<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale del 15-11-1946, secondo il quale le decisioni del Tribunale amministrativo devono essere inappellabili, giacchè un appello contro tali decisioni avrebbe ritardato il regolamento definitivo della questione già esaminata nell'ambito del Segretariato da organismi creati a questo fine (9).

In senso analogo si espresse il Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite nel suo *jugement additif* del 4-9-1951 (10) nel quale, a seguito di una riserva sulla esecuzione del giudi-

---

(6) Cfr., ad esempio, decisione n. 63, *Hilpern*, in *Jugements*, I, cit., p. 333.

(7) Cfr. art. 6; per un esame delle diverse formulazioni dell'articolo contenute nei diversi progetti dello statuto del Tribunale, con riferimento alle discussioni intervenute in argomento, cfr. *Memorandum of the International Labour Office*, in *C.I.J.*, *Mémoires*, 1954, cit., pp. 52 sgg.

(8) Cfr. doc. A/91.

(9) Cfr. *Written Statement by the Secretary General of the United Nations*, in *C.I.J.*, *Mémoires*, 1954, cit., p. 232.

(10) Cfr. decisione n. 10, *Additif aux jugements*, n. 5, 6, 7, 8 e 9 in *Jugements*, I, cit., p. 28.



cato sollevata dal resistente in udienza pubblica, il Tribunale richiamò l'attenzione sul par. 2, art. 10 dello statuto il quale dispone che le sentenze sono definitive e senza appello.

Da tali elementi sembra desumersi la tendenza ad attribuire al termine « definitivo », contenuto nello statuto, il significato di esecutivo, cioè la preoccupazione concreta di evitare che la decisione del Tribunale possa non essere immediatamente eseguita in modo da procrastinare ulteriormente la violazione dei diritti dei funzionari, incidendo sfavorevolmente sul morale del personale.

Peraltro, se si tien conto delle argomentazioni contenute negli interventi degli Stati dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, in occasione del parere consultivo del 1954, nonchè dell'affermazione contenuta in siffatto parere, il termine *juge-ment définitif* assume un significato più ampio. Sia il governo francese che quello statunitense sembrano ritenere che tale termine attribuisca alle decisioni del Tribunale la natura di cosa giudicata, e su tale presupposto fondano le proprie argomentazioni, anche se il primo dà a tale espressione un valore obiettivamente più esteso, capace di vincolare anche l'Assemblea generale (11), il secondo considera il vincolo giuridico inapplicabile all'organo sovrano dell'organizzazione (12).

Lo stesso parere consultivo, invero, in due punti afferma che le sentenze del Tribunale hanno il valore di *res judicata*, avente forza obbligatoria tra le parti in giudizio. Inoltre la Corte si richiama alle norme generalmente contenute negli statuti e alle disposizioni concernenti le Corti di giustizia, menzionando in modo esplicito lo statuto della Corte internazionale di giustizia, ai sensi del quale le sentenze sono definitive e senza appello (13).

---

(11) Cfr. *Exposé écrit du Gouvernement de la République Française*, in C.I.J., *Mémoires*, 1954, cit., p. 28.

(12) Cfr. *Written Statements of the United States of America*, in C.I.J., *Mémoires*, 1954, cit., pp. 169 sgg.

(13) Cfr. C.I.J., *Recueil*, 1954, cit., pp. 53 e 59.

3. — D'altro canto per classificare sotto un profilo sistematico le decisioni del T.A.N.U. occorre accogliere la distinzione tra decisioni interlocutorie e decisioni definitive a seconda che con tale decisione si ponga o meno fine al rapporto processuale. Del resto una distinzione siffatta, come si è detto, si trova esplicitamente enunciata nella giurisprudenza del T.A.N.U.

Le decisioni interlocutorie si limitano a provvedere su un determinato punto della causa. Il regolamento del Tribunale stabilisce che questo possa decidere sulla ammissibilità della domanda di intervento in giudizio (art. 19) (14), ordinare la produzione in giudizio di determinati documenti, l'esibizione di prove ritenute necessarie, nonchè ordinare ogni mezzo di istruzione ritenuto utile (art. 17) (15).

Naturalmente i casi esposti non sono tassativi. L'art. 26 del regolamento dispone che tutte le questioni che non sono espressamente previste dal regolamento stesso potranno essere disciplinate da una pronuncia del Tribunale presa nel caso specifico, in virtù dei poteri ad esso conferiti in forza dell'art. 6 dello statuto (16). Così vi possono essere decisioni interlocutorie del Tribunale su questioni non espressamente previste dalle norme del regolamento. Il Tribunale infatti si è già pronunciato su una domanda di sospensione della esecutività di un atto impugnato (17); potrebbe inoltre pronunciarsi, ad esempio, sulla riunione di due ricorsi, sulla estromissione dal giudizio di una o più parti, ecc.

Da un punto di vista contenutistico e teleologico le deci-

---

(14) Cfr. decisione n. 1, *Aubert et autres*, in *Jugements*, I, cit., p. 2.

(15) Cfr., ad esempio, decisione n. 84, *Young*, in *Jugements*, II, cit., p. 115.

(16) Naturalmente tale pronuncia deve essere conforme alle disposizioni vigenti e non può derogare alle norme di efficacia superiore.

(17) Cfr. decisione n. 13, *Vanhove*, in *Jugements*, I, cit., p. 35.



sioni interlocutorie (18) possono classificarsi in pronuncie che provvedono alla formazione del materiale di cognizione, come quelle che ordinano l'assunzione di mezzi di prova (sentenze interlocutorie in senso stretto); pronuncie che vertono sulla esistenza del rapporto processuale, come quelle che provvedono sulla domanda di intervento (sentenze incidentali); pronuncie che provvedono su domande o misure provvisorie, come quelle che accordano o negano la sospensione del provvedimento impugnato (sentenze provvisoriali); pronuncie che regolano lo svolgimento del processo, come quelle che ordinano la riunione di più procedimenti, ovvero concedono la proroga o la riduzione dei termini.

Le decisioni definitive si distinguono in decisioni di rito, che si limitano a definire questioni pregiudiziali senza scendere all'esame del merito della controversia, e in decisioni di merito, le quali possono essere di accoglimento o di rigetto del ricorso; il ricorso può essere accolto solo parzialmente, con l'annullamento di una sola parte del provvedimento o di un solo provvedimento, se più sono stati i provvedimenti impugnati. La decisione interlocutoria e quella definitiva presentano gli stessi elementi formali.

Caratteri diversi hanno invece le decisioni presidenziali, anche se, in alcuni casi, ad esempio nella determinazione della proroga o riduzione dei termini, la stessa decisione può essere presa anche attraverso una decisione interlocutoria del Tribunale.

4. a. — La decisione viene emessa in forma scritta, in una delle cinque lingue ufficiali delle Nazioni Unite; enuncia la composizione del Tribunale, i nomi delle parti, contiene una succinta esposizione dei fatti, i motivi del ricorrente e le repliche del resistente, l'esame delle norme invocate, la motiva-

---

(18) Cfr. in tal senso GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1954, p. 278.

zione e il dispositivo, la data e la firma dei membri del Tribunale e del segretario.

E' difficile valutare le conseguenze dell'inosservanza dei principi che concernono il contenuto formale delle decisioni, sia perchè nello statuto del Tribunale sono indicati soltanto alcuni requisiti formali delle decisioni (art. 10), sia perchè in linea generale la non rispondenza degli atti processuali alle prescrizioni normative non sembra importare conseguenze di particolare rilevanza (19). Invero *l'error in procedendo*, previsto come motivo di impugnativa delle decisioni, ai sensi dell'art. 11 dello statuto del Tribunale, per poter essere fatto valere deve produrre un « mal jugé », non essendo di per sè motivo sufficiente per chiedere l'intervento della Corte internazionale di giustizia attraverso il Comitato di selezione (20). In via indicativa si potrebbe però ritenere che la mancanza della forma scritta, delle sottoscrizioni dei membri nel Tribunale o di un dispositivo determinato nell'oggetto e nei soggetti importi l'inesistenza delle decisioni. Maggiori dubbi presenta la redazione in una lingua non ufficiale.

Invece la mancata enunciazione della composizione del Tribunale può essere considerata una semplice irregolarità che non influisce sulla validità della pronuncia. La decisione può essere ritenuta invalida quando mancano altri elementi (ad esempio omissio esame di uno dei motivi di impugnativa, omissione della data): tali vizi sono però destinati a rimanere inoperanti (21), a

---

(19) SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato* cit., p. 310; in materia cfr. CONSO, *Il concetto e le specie d'invalidità*, Milano, 1955, pp. 87 sgg.; NIGRO, *L'appello nel processo amministrativo*, Milano, 1960, pp. 505 sgg.

(20) Cfr. *infra*, cap. IX par. 9.

(21) Infatti la decisione, essendo un atto con cui il giudizio si conclude e il giudice si spoglia della causa non è, a differenza degli altri atti processuali, senz'altro revocabile, rinnovabile, e salvo i casi di errore materiale, integrabile nel corso del medesimo giudizio (così SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato* cit., p. 316).



meno che possano essere fatti valere in sede di revocazione, ovvero attraverso il ricorso di cui all'art. 11 dello statuto.

Secondo la prassi anglosassone, se la decisione non esprime l'unanimità dei membri, i giudici dissidenti possono esporre la loro opinione, che viene pubblicata con quella del Tribunale (22). Vi è inoltre la possibilità di accompagnare le decisioni con una dichiarazione del membro supplente (23), ovvero anche di un membro effettivo del Tribunale (24).

5. *b.* — Il contenuto sostanziale delle decisioni varia a seconda della natura dei pronunciati. Infatti alcune decisioni, come già detto, possono non definire il giudizio. In tali casi il Tribunale emana un provvedimento interlocutorio il cui contenuto sostanziale è limitato a decidere alcuni punti specifici della causa (ad esempio la domanda di intervento, l'accertamento della propria competenza) o ad ordinare ulteriori adempimenti processuali alle parti (ad esempio chiarimenti su alcuni punti di diritto, produzioni in giudizio di memorandum, circolari, testi normativi), ovvero predisporre ulteriori mezzi di prova in aggiunta a quelli già acquistati in causa.

Le decisioni definitive possono essere pronuncie che assolvono le parti dall'osservanza del giudizio, ovvero che decidono sul merito della controversia. L'assoluzione all'osservanza del

---

(22) Così nella decisione n. 4, *Howrani*, esiste l'opinione dissidente del giudice Rowland Egger (cfr. *Jugements*, I, cit., p. 21); nella decisione n. 60, *Ball*, esiste l'opinione individuale del giudice Jacob Mark Lashly (cfr. *ibidem*, p. 302).

(23) Il membro supplente del Tribunale siede con gli altri tre membri, partecipa alle udienze ed alla decisione, ma non possiede diritto di voto; cfr., ad esempio, la dichiarazione del giudice Hamed Sultan nella decisione n. 4, *Howrani*, in *Jugements*, I, cit., p. 21, e quella del giudice Emilio Oribe nella decisione n. 10, *Howrani*, *ibidem*, p. 28.

(24) Cfr. ad esempio la dichiarazione del giudice Sture Petréen nelle decisioni n. 19, *Kaplan* (cfr. *Jugements*, I, cit., p. 71).

giudizio deve essere pronunciata quando la mancanza di una o più condizioni per l'esercizio dell'azione impedisce di passare all'esame del merito della causa.

Qualora le decisioni pronuncino sul merito (nel significato processual-civilista) della controversia, possono accogliere o respingere il ricorso. Se il ricorso viene accolto, la decisione può contenere l'ordine di annullamento del provvedimento impugnato, ovvero l'ordine di eseguire una obbligazione. Nella prima ipotesi la stessa decisione deve indicare anche la somma che deve essere corrisposta al ricorrente nel caso in cui il Segretario generale ritenga, nell'interesse dell'organizzazione, di non poter eseguire la condanna (25). L'amministrazione può essere direttamente condannata a versare una somma di denaro quando il Tribunale ritenga che, al momento in cui interviene la decisione non sia più possibile ripristinare la situazione preesistente (26). Inoltre in applicazione del disposto dell'art. 9, par. 2 dello statuto, quando il Tribunale disponga di rinviare la questione agli organi amministrativi, nella stessa decisione può ordinare il versamento di una indennità al ricorrente per il pregiudizio subito nel ritardo.

Infine le decisioni che accolgono il ricorso possono condannare l'organizzazione alle spese di giudizio (27).

---

(25) L'indennità non può essere superiore allo stipendio base del ricorrente per un periodo di due anni. Ciò nonostante il Tribunale può, in casi eccezionali, quando lo giudichi opportuno, ordinare il versamento di una indennità più elevata. Una decisione di questo genere deve essere motivata (art. 19, par. 1 dello statuto del T.A.N.U.).

(26) Cfr. decisione n. 68, *Bulsara*, in *Jugements*, I, cit., p. 366 sgg.; decisione n. 92, *Higgins*, AT/DEC/92; decisione n. 97, *Leak*, AT/DEC/97.

(27) Già il T.A.d.S.N. aveva ritenuto che, in base ai principi generali, l'amministrazione, se soccombente, avrebbe potuto essere condannata alle spese (cfr. decisione n. 13, *Schumann*). La giurisprudenza del T.A.N.U. si è adeguata a tali precedenti, non senza contrasti ed opposizioni da parte dell'amministrazione. Invero il dipartimento giuridico delle Nazioni Unite in data 13 dicembre 1950 aveva emesso un parere secondo il quale il Tribu-



6. — La decisione del Tribunale amministrativo passa in giudicato soltanto per quanto riguarda la questione principale sollevata nel ricorso, quella relativa cioè alla validità o invalidità del provvedimento impugnato: non si forma invece sulle questioni decise in via pregiudiziale o incidentale.

Non è però pacifico quale sia l'efficacia della decisione in relazione all'atto impugnato. Se infatti la decisione sulla validità o invalidità del provvedimento impugnato vale solo in relazione ai motivi di impugnativa dedotti dal ricorrente, in caso di rigetto del ricorso la validità del provvedimento non risulta confermata in modo assoluto, giacchè lo stesso provvedimento potrebbe essere viziato per motivi diversi da quelli dedotti dal ricorrente.

Diversamente, qualora si consideri oggetto immediato del giudizio la legittimità dell'atto amministrativo impugnato, contro di esso non può essere proposto nuovo ricorso per motivi differenti da quelli dedotti nel ricorso respinto. La divergenza di opinioni, che nel diritto processuale amministrativo statuale ha una rilevanza quasi esclusivamente teorica, giacchè un secondo ricorso viene normalmente precluso dalla brevità dei termini per ricorrere, riveste invece importanza pratica nel processo

---

nale non può, ai sensi dello statuto, condannare alle spese la parte resistente, giacchè la diversa soluzione accolta dal T.A.d.S.N. non poteva costituire un precedente. Anche l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (cfr. risoluzione 7 dicembre 1951) ha considerato il pagamento delle spese giudiziali come un versamento a titolo grazioso. D'altro canto, in una prima dichiarazione di principio del 14 dicembre 1950, il T.A.N.U. ha ritenuto fondata la concessione di un'indennità per il pagamento degli onorari del patrono del ricorrente, giacchè l'art. 12 del regolamento autorizza il ricorrente ad essere rappresentato da un avvocato, quindi a dover affrontare le spese di giudizio. In una successiva dichiarazione del 18 dicembre 1950 lo stesso Tribunale ha ritenuto di poter accordare un'indennità per le spese giudiziarie se risulta che non è stato possibile evitarle, se il loro ammontare è ragionevole e se esse non superano la spesa normale per una controversia dinnanzi al Tribunale.

dinanzi al T.A.N.U. ove il Tribunale stesso può decidere di sospendere l'applicazione delle disposizioni relative ai termini (art. 7, par. 5 dello statuto). In tal caso quindi il funzionario potrebbe riproporre un nuovo ricorso facendo valere nuovi motivi.

Le diverse soluzioni adottate nel processo amministrativo si ricollegano all'oggetto del rapporto in contestazione, in relazione ai criteri concernenti la identificazione dei ricorsi (28). Peraltro nel processo dinanzi al T.A.N.U. come verrà più oltre specificato (29), rilevante non è tanto la tutela dell'atto amministrativo di per sè stesso, quanto l'interesse generale ad una retta applicazione delle norme predisposte per l'esplicazione dell'attività funzionale dell'ente. Se pertanto si dovesse ritenere che l'atto è viziato per altri motivi non dedotti nel primo ricorso, non dovrebbe essere preclusa la possibilità di instaurare un nuovo ricorso in cui sia diverso l'elemento della *causa petendi*.

Per gli stessi motivi, in caso di accoglimento del ricorso e di annullamento dell'atto impugnato, l'Organizzazione non potrà emanare una seconda volta l'atto senza eliminare i motivi di invalidità che hanno giustificato l'annullamento.

Qualora invece il ricorso venga respinto, l'Organizzazione ha sempre il potere di eseguire il provvedimento, di revocarlo, modificarlo, annullarlo. Peraltro se il ricorso è stato respinto non per ragioni pregiudiziali, ma per infondatezza dei motivi addotti dal ricorrente, all'Organizzazione resta preclusa la facoltà di annullare l'atto per uno di tali motivi. In pratica quindi gli effetti del giudicato sono circoscritti ai motivi del ricorso decisi nel pronunciato, per modo che l'*exceptio rei judicati* non è opponibile allorchè il ricorrente, ammesso che i termini non siano decorsi ovvero siano stati prorogati, riproponga il ricorso contro lo stesso atto per altri motivi non esaminati nel primo

---

(28) Cfr. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa* cit., p. 284.

(29) Cfr. *infra*, par. 7.



giudizio (30). Sotto questo profilo il giudicato del T.A.N.U. si atteggia quindi in modo differente rispetto al giudicato delle sentenze civili, ove esiste il principio secondo cui il giudicato copre il dedotto e il deducibile, precludendo tutte le argomentazioni che le parti avrebbero potuto dedurre, anche se in effetti non le hanno dedotte. Tale principio deriva dalla natura stessa del giudizio amministrativo, ed in particolare da quel giudizio che si instaura nelle organizzazioni internazionali ove l'attività del Tribunale è indirizzata in modo prevalente a tutelare l'interesse generale e alla applicazione delle norme che regolano l'organizzazione dell'ente. Infatti la garanzia di una retta applicazione delle norme si effettua soltanto sugli specifici punti ove si è pronunciato il Tribunale, permanendo sempre la possibilità che l'atto impugnato sia viziato per altri motivi non dedotti nel ricorso.

7. — Notevole difficoltà suscita la questione dei limiti soggettivi del giudicato: come si è visto, lo statuto del T.A.N.U. non precisa rispetto a quali soggetti la decisione debba ritenersi efficace (31). La specifica natura del giudizio, che si struttura nell'ambito delle Nazioni Unite, in modo analogo al giudizio amministrativo, importa la soluzione di problemi particolari, mediante l'applicazione di principi che si discostano da quelli processuali civilistici vigenti negli ordinamenti statuali.

Infatti la determinazione della efficacia delle sentenze, che nel diritto processuale civile si intende comunemente limitato alle parti in causa, nel processo amministrativo suscita il problema della efficacia *erga omnes*. In quest'ultimo senso si è espresso il governo francese nelle sue argomentazioni dinanzi

---

(30) Tale soluzione, per quanto riguarda il nostro ordinamento, si ritrova nel VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1966, p. 381.

(31) Cfr. *supra*, cap. VI, par. 4.

alla Corte internazionale di giustizia (32) affermando che l'efficacia della decisione non può essere limitata alle parti in causa, in quanto l'annullamento dell'atto contestato (art. 9 dello statuto del Tribunale), determina l'annullamento dell'atto amministrativo nei confronti di tutti. Analogo indirizzo è quello prevalentemente seguito dalla dottrina amministrativa francese, secondo la quale le decisioni emanate su ricorso per eccesso di potere posseggono l'autorità di cosa giudicata, non già in senso relativo, bensì assoluto (33).

È noto che l'efficacia *erga omnes* delle decisioni giurisdizionali amministrative deriva dalla concezione oggettivistica del contenzioso amministrativo (34), il quale viene inteso come una giurisdizione posta per la difesa dell'interesse pubblico, alla cui immediata ed assoluta tutela l'intero giudizio sarebbe preordinato. Tuttavia, soprattutto in Italia, si è vista prevalere l'opinione che considera siffatta giurisdizione come diretta tutela dei diritti individuali (35), determinandosi così un nuovo esame del problema secondo i principi che si erano affermati nella dottrina civilistica, con relativa accettazione, in linea generale, dell'efficacia del giudicato alle parti in causa. Alle regole generali farebbero eccezione le sole ipotesi di indivisibilità delle situazioni dedotte in giudizio (così detti atti collettivi o generali, in contrapposto a quelli così detti plurimi, e cioè divisibili concettualmente e praticamente in una pluralità di singoli atti, dotati di completa autonomia strutturale e funzionale).

Tuttavia soltanto l'annullamento di tali atti collettivi, basato

---

(32) Cfr. *Exposé écrit du Gouvernement de la République Française*, in *C.I.J., Mémoires*, 1954, cit., p. 28.

(33) Cfr. in tal senso ODENT, *Contentieux administratif*, Paris, 1958, p. 889.

(34) Cfr. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, II, *La giustizia amministrativa* cit., p. 330; GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa* cit., pp. 279 sgg.

(35) Cfr. in argomento ZANOBINI, *ibidem*, p. 331; GUICCIARDI, *ibidem*, pp. 288 sgg.



su ragioni obiettive (inosservanza alle norme sul procedimento o sulle forme dell'atto), investirebbe l'atto nella sua obiettività e gioverebbe a tutti gli interessati non partecipi al giudizio; quando invece l'atto collettivo fosse annullato per ragioni soggettive, e cioè personali del ricorrente (capacità, stati familiari, particolare grado gerarchico, ecc.) l'efficacia della decisione resterebbe limitata al ricorrente.

La dottrina internazionalistica che ha trattato l'argomento (36) ha ripreso tali concetti dall'ordinamento italiano adottandoli al giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite. La distinzione suesposta, pur presentando il notevole vantaggio di dare una precisa soluzione ad una situazione che solleva notevoli incertezze, suscita alcune preplexità da un punto di vista generale.

Innanzitutto la dottrina italiana, in alcuni suoi più recenti aspetti, ha posto nuovamente l'accento, seppur fondato su basi non uniformi, sul concetto di efficacia *erga omnes* delle decisioni delle giurisdizioni amministrative (37).

In secondo luogo occorre tener presente la particolare struttura dell'Organizzazione delle Nazioni Unite la quale è stata creata per il raggiungimento dei fini internazionali istituzionalmente attribuiti all'ente. Se infatti per alcuni versi l'ordinamento interno e la tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche dei funzionari si atteggiano in modo consimile alla struttura amministrativa degli ordinamenti statuali, per modo che può essere utile richiamare le tecniche giuridiche che si sono sviluppate per disciplinare determinati fenomeni di diritto interno, ogni valutazione in tal senso deve essere sempre subordinata alla particolare natura che assume l'ordinamento delle Nazioni Unite nei confronti dell'ordinamento internazionale.

---

(36) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 416.

(37) Cfr. in tal senso DAL PIAZ, *Osservazioni su alcuni più recenti orientamenti in tema di efficacia soggettiva del giudicato amministrativo*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, pp. 200 sgg.

Come il problema della necessità di una tutela giurisdizionale dei diritti dei funzionari delle organizzazioni internazionali deve essere valutato in relazione all'interesse collettivo degli Stati al miglior funzionamento dell'ente, così anche il problema della efficacia soggettiva degli atti giurisdizionali del Tribunale amministrativo deve inserirsi ed essere valutato in relazione al principio della maggiore efficienza amministrativa e cioè dell'interesse funzionale che riveste la maggior parte degli atti che si producono all'interno dell'ente per la gestione del personale.

È indubbio che nell'ordinamento statuale l'interesse pubblico deve maggiormente tener conto delle singole posizioni individuali, giacchè l'ordinamento giuridico, in quanto espressione dello stato di diritto, s'intende posto per la tutela di situazioni soggettive, anche nei confronti della pubblica amministrazione. Siffatte necessità non esistono, in linea di principio, nell'ordinamento delle Nazioni Unite. Quivi infatti l'interesse funzionale è di carattere primario, in quanto l'ente è stato istituito proprio per raggiungere determinati fini sul piano internazionale e non per regolare determinate situazioni sul piano interno. Il controllo giurisdizionale su gli atti dell'organizzazione tende, in linea principale, a realizzare l'interesse dell'ente, giacchè non devono essere violate le norme e i principi che esso stesso si è dato per ottenere il miglior funzionamento. Il giudizio civile, ove si è manifestato il principio *res inter alios acta tertio neque prodest neque nocet*, codificato anche nello statuto della Corte internazionale di giustizia, è caratterizzato dalla presenza di due interessi paritari in conflitto: nei giudizi dinanzi al T.A.N.U. l'interesse funzionale dell'Organizzazione è preminente, per cui il funzionario, sotto un certo punto di vista, collabora con l'amministrazione per la retta applicazione delle sue norme. Pertanto l'efficacia soggettiva del giudicato ha una maggiore estensione di quella civilistica: infatti se il ricorso è stato accolto e l'atto annullato, tale annullamento è disposto innanzitutto nei confronti della Organizzazione quale titolare dell'interesse primario cui



l'atto è risultato contrario, ma si riverbera nei confronti di tutti, cointeressati, controinteressati, o indifferenti che fossero alla sua impugnativa.

Lo stesso discorso potrebbe valere anche per quelle decisioni che contengono una condanna dell'amministrazione ad adempiere una obbligazione. Se infatti si tratta di un obbligo a carattere generale assunto nei confronti di più soggetti, in base al quale l'organizzazione deve tenere un determinato comportamento, una decisione che impone l'esecuzione della obbligazione dovrebbe giovare a tutti, anche perchè l'organizzazione non potrebbe tenere un comportamento differente nei confronti dei funzionari titolari della stessa situazione giuridica. Così l'obbligo imposto all'amministrazione di mutare la classifica organica dei funzionari che esplicano una data attività dovrebbe valere nei confronti di tutti i funzionari che sono nella stessa situazione. Praticamente però, se il Segretario generale, avvalendosi dell'art. 9, par. 1 dello statuto, sottrae l'organizzazione all'esecuzione in forma specifica della decisione, preferendo versare l'indennità, l'efficacia della decisione rimane limitata alle parti a cui deve essere versata l'indennità sostitutiva.

In generale quindi le decisioni hanno una efficacia *erga omnes* in quanto annullano un atto in contrasto con le norme interne dell'ente; quando però, in luogo dell'annullamento, sorga un diritto patrimoniale a favore di un determinato soggetto, soltanto questo può pretendere l'esecuzione della decisione del Tribunale.

8. — Il problema della esecuzione delle decisioni del Tribunale amministrativo è indubbiamente quello che ha suscitato le maggiori divergenze in seno alle Nazioni Unite ed ha dato luogo a quella crisi politico-giuridica di cui si è già accennato trattando delle fonti normative del Tribunale stesso (38). In realtà infatti la discussione sulla efficacia vincolante dei pro-

---

(38) Cfr. *supra*, cap. I, sez. III, par. 5 e 6.

nunciati del Tribunale trova il suo fondamento nelle diverse concezioni della natura del Tribunale stesso e nelle norme sulle quali si basa la sua esistenza. Peraltro in questa sede ci si limita a trattare dell'esecuzione del giudicato in senso stretto, tenendo conto delle soluzioni già raggiunte sulle questioni di carattere più generale. Non può più essere contestato, quindi, che la decisione del Tribunale costituisca, salvo i casi espressamente previsti dallo statuto, cosa giudicata con efficacia vincolante per l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Il problema quindi verte esclusivamente sulle modalità di esecuzione delle decisioni: al riguardo l'art. 9 dello statuto stabilisce che se il ricorso è accolto, il Tribunale ordina l'annullamento dell'atto contestato o l'esecuzione della obbligazione invocata.

In linea di principio si possono quindi verificare diversi casi. Innanzitutto l'atto impugnato può essere annullato: i soggetti lesi devono essere riportati nella situazione in cui si sarebbero trovati se l'atto annullato non fosse mai stato posto in essere. La decisione ha efficacia *ex tunc*, eliminando anche ogni provvedimento contrario al ripristino *in toto* dello stato di diritto o di fatto esistente anteriormente alla emanazione dell'atto annullato. Così, una volta annullato un atto di licenziamento, il funzionario s'intende riassunto in servizio con la qualifica ed il grado che avrebbe conseguito qualora il suo rapporto non fosse stato interrotto (39).

Devono, entro certi limiti, venire corrisposti gli stipendi e le indennità non percepite dal momento del licenziamento.

In secondo luogo l'annullamento dell'atto impugnato può non determinare soltanto l'obbligo di ristabilire la situazione *quo ante*, ma imporre anche un obbligo di natura positiva per l'Organizzazione. Così, ad esempio, annullata la decisione dell'amministrazione la quale respinge una richiesta di un funzionario

---

(39) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 417.



per una giusta classificazione in organico, il Tribunale ordina una nuova riclassificazione conforme alle norme vigenti (40).

In terzo luogo la decisione può condannare direttamente l'organizzazione ad eseguire una obbligazione assunta (41); infine vi può essere una condanna al pagamento di una somma determinata a favore del ricorrente (42).

9. — In linea teorica questi avrebbero dovuto essere i dispositivi su cui fondare l'esecuzione dei pronunciati del Tribunale; pur tuttavia il timore che una esecuzione in forma specifica potesse portare ad una ingerenza indebita del Tribunale nell'attività discrezionale dell'amministrazione indusse i compilatori dello statuto a prevedere la possibilità che alle prime tre forme di esecuzione potesse essere sostituita un'altra, concretizzantesi nell'obbligo di versare al funzionario una determinata indennità.

L'elaborazione di siffatta norma è stata, sin dall'inizio, controversa; invero già nel rapporto della Commissione consultiva speciale istituita per preparare lo statuto del Tribunale (43) non era chiaro a chi fosse attribuita la facoltà di giudicare sull'oppor-

---

(40) Cfr., ad esempio, decisione n. 76, *Champoury*, in *Jugements*, II, cit., p. 51.

(41) Cfr. decisione n. 68, *Bulsara*, in *Jugements*, I, cit., p. 366. In tale decisione però la natura dell'obbligazione era tale per cui sarebbe stato impossibile ristabilire la situazione di fatto esistente al momento in cui l'obbligazione avrebbe dovuto essere eseguita, per cui il Tribunale fissò un'indennità che avrebbe dovuto essere versata in sostituzione dell'esecuzione in forma specifica dell'obbligo contrattuale. La stessa soluzione si ritrova nella decisione n. 92, *Higgins*, (AT/DEC/92) nonchè n. 97, *Leak*, (AT/DEC/97).

(42) Cfr. *supra*, par. 6.

(43) Il rapporto affermava testualmente: « Après avoir décidé qu'une requête est fondée, le Tribunal pourrait ordonner l'annulation de la décision attaquée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si ni l'une ni l'autre de ces manières de faire n'est appropriée, le Tribunal allouerait une indemnité et les Nations Unies seraient tenues de la payer »; cfr. doc. A/91.

tunità o meno dell'esecuzione specifica della decisione. Tale incertezza venne rilevata dal Segretario generale il quale nel rapporto presentato alla IV<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale rilevò che era necessario chiarire in modo esplicito il punto nel senso che, a suo avviso, avrebbe dovuto essere attribuita al Segretario generale la facoltà di decidere quando avrebbe dovuto considerarsi impossibile o inopportuno l'annullamento dell'atto amministrativo o l'esecuzione dell'obbligazione. Infatti tale scelta avrebbe dovuto essere effettuata mediante una decisione dell'autorità amministrativa, e non attraverso un pronunciato di un organo giurisdizionale. Naturalmente l'indennità avrebbe dovuto invece essere fissata dal Tribunale e pagata dalle Nazioni Unite (44).

Di parere contrario era il Comitato del personale, secondo il quale era più opportuno lasciare al Tribunale la facoltà di valutare le circostanze e di emettere un parere in materia. Inoltre il Comitato insisteva perchè, nel caso in cui si facesse luogo al versamento di una indennità, questa fosse completa, per modo che il ricorso a questa forma di esecuzione sostitutiva avesse luogo per motivi assolutamente eccezionali (45). Divergenze analoghe si verificavano anche in seno all'Assemblea generale (46).

Infine si pervenne alla formulazione dell'art. 9 dello statuto adottato dall'Assemblea generale il 24-11-1949. Con esso venne accolto il così detto principio delle « circostanze eccezionali »; infatti se, in circostanze eccezionali, il Segretario generale riteneva che l'annullamento o l'esecuzione non era possibile o non era opportuna, il Tribunale concedeva all'interessato, entro 60 giorni, una indennità per il pregiudizio subito.

---

(44) Doc. A/986.

(45) Cfr. *Memorandum del Comitato del personale*, doc. A/986, all. I.

(46) Doc. A/1127.



10. — In realtà ben presto il Segretario generale usò largamente della facoltà concessagli (47), che avrebbe dovuto essere esercitata soltanto in casi eccezionali, di non dare esecuzione alle sentenze in forma specifica, preferendo versare una indennità. Inoltre alla VIII<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale sostenne il principio che è contrario all'interesse di una buona amministrazione obbligare la reintegrazione di un funzionario che si è reputato conveniente licenziare: il versamento dell'indennità avrebbe dovuto essere la regola e non l'eccezione. In tal senso esso richiedeva che fosse riformato l'art. 9 dello statuto. La proposta del Segretario generale, che deve essere valutata tenendo conto che al momento in cui venne formulata si era manifestata quella crisi giuridico-politica nell'ambito delle Nazioni Unite a cui si è già più volte accennato e che aveva determinato una notevole frizione fra i funzionari e l'amministrazione dichiarata soccombente in diversi giudizi (48), avrebbe in pratica trasformato il Tribunale in un organo competente a giudicare sul versamento delle indennità dovute ai funzionari. Ma la proposta del Segretario generale conteneva un punto ancor più pericoloso per l'autonomia del Tribunale. Il Segretario infatti richiedeva che il Tribunale non fosse autorizzato a concedere una indennità superiore all'importo della retribuzione di base corrisposta per due anni, salvo casi eccezionali. Il Tribunale avrebbe avuto soltanto la facoltà di raccomandare al Segretario generale di versare una indennità superiore a tale limite. La raccomandazione avrebbe dovuto essere debitamente motivata e indirizzata al Segretario generale che l'avrebbe trasmessa all'Assemblea generale a cui sarebbe spettato il potere di decidere al riguardo.

L'adozione di una tale proposta avrebbe limitato in modo notevole i poteri del Tribunale, trasformandolo in un organo

---

(47) Tale facoltà venne usata sin dalla decisione n. 10, *Howrani*, in *Jugements*, I, cit., p. 28.

(48) Cfr. *supra*, cap. I, sez. III, par. 5 e 6.

quasi consultivo dell'Assemblea generale. A tanto non si giunse, ed il nuovo testo dello statuto (art. 9) attribuisce al Segretario generale, il quale agisce nell'interesse della Organizzazione, la facoltà di non dare esecuzione alla decisione in forma specifica, ma di sostituire a questa il versamento di una indennità al ricorrente. Tale indennità viene già determinata dal Tribunale nella decisione, per modo che, qualora il Segretario generale entro 30 giorni dalla notificazione della decisione, ritenga di non poter annullare l'atto impugnato o di non poter eseguire l'obbligazione, non sia più necessario un nuovo giudizio, ma debba essere immediatamente versata l'indennità stabilita.

La soluzione adottata dallo statuto del Tribunale risente indubbiamente di una certa tendenza pragmatica che si rivela particolarmente accentuata in un organismo che deve tener conto e coordinare molteplici esigenze attraverso schemi giuridici in continua elaborazione. Infatti secondo i principi che si sono sviluppati nel processo amministrativo le decisioni che accolgono un ricorso comportano necessariamente l'annullamento dell'atto e non possono che avere carattere costitutivo. L'atto impugnato, quindi, rimane annullato (49) in quanto in esso sono riscontrabili determinati vizi che evidentemente non possono essere sanati dal versamento di una indennità al ricorrente. Diverso è il caso di condanna ad eseguire una obbligazione: tale obbligo infatti non produce di per sè stesso una nuova situazione giuridica nell'ambito dell'amministrazione, ed è quindi ammissibile che possa essere sostituita dal versamento

---

(49) La stessa terminologia usata dal Tribunale sembra avvalorare la tesi dell'annullamento immediato dell'atto amministrativo impugnato. Se alcune incertezze potevano sorgere al riguardo nei primi pronunciati del Tribunale (ad es. la decisione n. 29, *Gordon*, in *Jugements*, cit., p. 117, disponeva che la decisione di licenziamento del ricorrente doveva essere dichiarata « illegale »), le decisioni più recenti dichiarano esplicitamente l'annullamento dell'atto impugnato (cfr., ad esempio, decisione n. 85, *Carson*, in *Jugements*, I, cit., p. 123; n. 89, *Young*, AT/DEC/89).



di una somma pari al pregiudizio subito dal ricorrente qualora non venga adempiuta l'obbligazione.

11. — Dopo la riforma del 1955, nello statuto del T.A.N.U. è stato introdotto l'istituto della correzione degli errori materiali delle decisioni; invero la competenza a rettificare tali errori era già stata affermata, precedentemente a tale riforma, dal Tribunale stesso, il quale, in un suo pronunciato, aveva accolto una domanda del Segretario generale tendente ad ottenere la rettifica di un errore materiale contenuto in una precedente decisione e riconosciuto da entrambe le parti (50).

Il procedimento di correzione è sperimentabile per rettificare un errore materiale o di calcolo, ovvero un errore dovuto ad una svista o ad una omissione (art. 12 dello statuto); si tratta quindi di errori materiali veri e propri e non di vizi delle decisioni. Tali errori sussistono quando vi sia una fortuita divergenza tra l'idea e la sua rappresentazione; essi si concretizzano in difetti esteriori nella redazione del documento che si verificano, ad esempio, quando vi sia un errore sul nome di una delle parti, quando manchi la sottoscrizione del segretario e così via. Naturalmente si deve trattare di un errore vero e proprio, e non di un vizio, anche formale, che importi la nullità o l'inesistenza della decisione (51).

La domanda di correzione può essere proposta da una delle parti, ovvero d'ufficio; non sembra che esista alcun termine di decadenza per la proposizione della domanda.

La domanda può essere proposta anche quando sia già stato instaurato il ricorso per revisione, ai sensi dell'art. 11 dello statuto del T.A.N.U.: infatti i vizi della decisione denunciabili con questo mezzo d'impugnativa sono specificati in modo tassativo e possono concernere punti della decisione in cui non sia

---

(50) Cfr. decisione n. 51, *Reed*, in *Jugements*, I, cit., pp. 228 sgg.

(51) Cfr. *supra*, par. 4.

contenuto errore materiale. Come si vedrà più oltre (52), il procedimento di revisione non determina la nullità di tutta la decisione del Tribunale, ma impone la modifica della parte della decisione che risulta viziata, senza venire ad incidere sulle questioni che esulano dai motivi di impugnativa. D'altro canto soltanto un giudizio di appello, in quanto determini la cognizione da parte del giudice superiore di tutta intera la controversia decisa dal giudice inferiore, può assorbire la domanda tendente a correggere l'errore materiale.

12. — Nello statuto del T.A.N.U. non esiste, invece, alcuna disposizione esplicita che conferisca al Tribunale la competenza ad interpretare le proprie decisioni (53). Tale competenza è stata affermata dal Tribunale stesso sul presupposto che il potere interpretativo è inerente alla stessa funzione giurisdizionale ed è riconosciuto come un principio generale processuale sia dagli organi giurisdizionali statuali che da quelli internazionali. Particolarmente delicata, tuttavia, è la determinazione dei limiti della domanda di interpretazione; giustamente, infatti, il T.A.N.U., richiamandosi, all'insegnamento della Corte internazionale di giustizia (54), ha affermato che la domanda

---

(52) Cfr. *infra*, cap. IX, par. 11.

(53) Contrariamente all'art. 60 dello statuto della Corte internazionale di giustizia il quale dispone che in caso di contestazione sul significato e la portata della sentenza, spetta alla Corte interpretarla a richiesta di una delle parti.

(54) Cfr. *C.I.J., Recueil, 1950, Demande d'interprétation de l'arrêt du 20 Novembre 1950 dans l'affaire du droit d'asile*, p. 402. Sul punto cfr. SCERNI, *La procédure de la Cour permanente de justice internationale*, in *Recueil des Cours*, 1938, III, pp. 670 sgg.; SALVIOLI, *Interpretazione di sentenze nella giurisprudenza internazionale*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, Padova, 1958, pp. 279 sgg.; IDEM, *Problèmes de la procédure dans la jurisprudence internationale*, in *Recueil des Cours*, 1957, I, pp. 577 sgg.

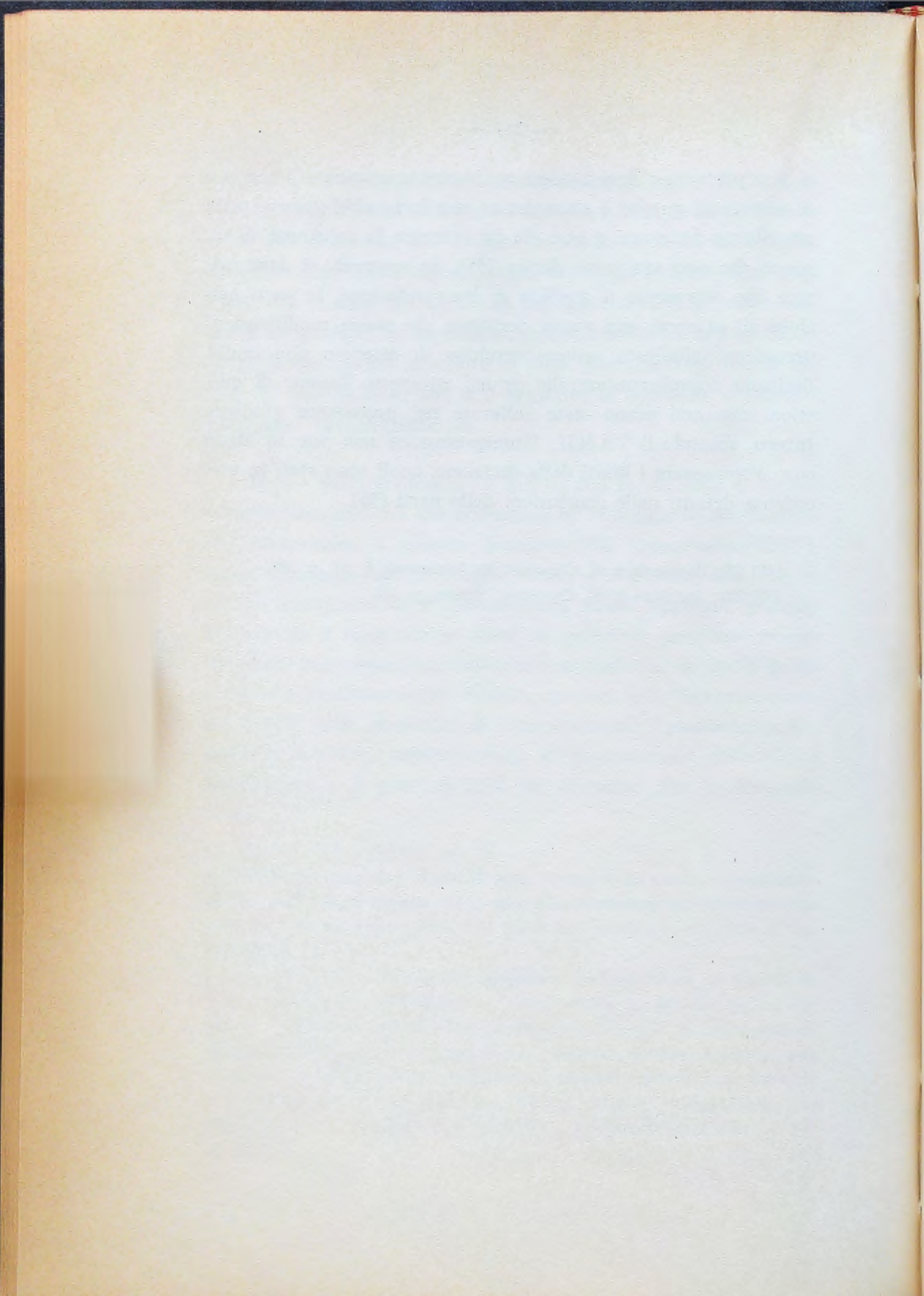


di interpretazione deve tendere a chiarire unicamente il senso e la portata di quanto è stato deciso con forza obbligatoria nella precedente decisione, e non già ad ottenere la soluzione di un punto che non era stato deciso (55). In sostanza si deve evitare che, attraverso il giudizio di interpretazione, le parti cerchino di ottenere una nuova decisione che possa modificare il precedente giudicato, ovvero cerchino di ottenere una nuova decisione complementare alla prima, attraverso l'esame di questioni che non erano state sollevate nel precedente giudizio. Invero, secondo il T.A.N.U., l'interpretazione non può in alcun caso oltrepassare i limiti della decisione, quali sono stati in precedenza definiti nelle conclusioni delle parti (56).

---

(55) Cfr. decisione n. 61, *Crawford*, in *Jugements*, I, cit., p. 309.

(56) Cfr. decisione n. 61, *Crawford*, *ibidem*, p. 310.





---

## CAPITOLO IX

### I RIMEDI CONTRO LE DECISIONI

SOMMARIO: 1 - Natura delle decisioni. L'opinione individuale del giudice Winiarski. Critica. 2 - L'impugnazione per revisione delle decisioni ai sensi dell'art. 11 dello statuto del T.A.N.U. Le diverse posizioni assunte dalle delegazioni degli Stati relativamente alla creazione di tale impugnativa. 3 - I soggetti legittimati a proporre l'impugnativa. Considerazioni sul diritto di impugnativa attribuito agli Stati membri. 4 - Il Comitato di selezione. Il problema della ingerenza di un organo di natura politica in un procedimento giudiziario. 5 - Le relazioni tra il Comitato di selezione e l'Assemblea generale. 6 - L'effetto sospensivo della impugnazione per revisione e problemi relativi. 7 - I motivi per l'impugnazione: *a* - il difetto di giurisdizione positivo o negativo. 8 *b* - Violazione o falsa interpretazione delle norme della Carta. 9 *c* - Violazione di una norma essenziale della procedura tale da produrre un errore di giudizio. 10 - Il problema della parità processuale delle parti nelle diverse fasi della procedura. 11 - Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia. Natura ed effetti. 12 - Il ricorso per revocazione.

1. — Come si è già accennato, contro le decisioni del Tribunale amministrativo non è ammesso un giudizio di appello secondo il significato tecnico-giuridico del termine. I rimedi contro i pronunciati del Tribunale amministrativo possono infatti esperirsi attraverso il particolare ricorso per revisione, di cui all'art. 11 dello statuto del Tribunale, ovvero mediante ricorso per revocazione.

Il ricorso per revocazione, come verrà più oltre precisato (1),

---

(1) Cfr. *infra*, par. 12.

viene esperito dinanzi allo stesso giudice che ha emanato la sentenza per i motivi propri di tale istituto, mentre l'impugnativa per revisione di cui all'art. 11 dello statuto ha una struttura affatto particolare e può essere proposto soltanto per denunciare specifici vizi della decisione, e per ottenere in tal modo un parere consultivo da parte della Corte internazionale di giustizia, al cui insegnamento il Tribunale o il Segretario generale si devono adeguare.

Il problema di carattere generale, concernente i rimedi contro le decisioni del Tribunale amministrativo, è stato ampiamente dibattuto in occasione della nota disputa, che ha avuto luogo in seno alle Nazioni Unite, sulla efficacia delle decisioni del Tribunale stesso.

Invero la determinazione della natura delle decisioni del Tribunale si pone come pregiudiziale ad ogni esame delle possibili forme di impugnativa.

La Corte internazionale di giustizia, nel suo parere consultivo (2), ha puntualizzato che le decisioni del Tribunale amministrativo sono differenti dalle decisioni arbitrali rese nel corso di un arbitrato tra Stati. Invero la nullità di queste ultime giustificerebbe un rifiuto di esecuzione da parte dello Stato soccombente. Le prime invece, contrariamente alle decisioni arbitrali che hanno rilevanza nell'ordinamento internazionale generale, sono pronunciate da un Tribunale permanente, stabilito dall'Assemblea generale, il quale funziona in virtù di uno statuto speciale nel quadro del sistema giuridico organizzato delle Nazioni Unite. Perchè vi possa essere una revisione dei pronunciati del Tribunale da parte di un organo diverso del Tribunale stesso, è necessario che lo statuto del Tribunale, o le altre norme giuridiche che lo disciplinano, contengano disposizioni espresse in questo senso.

---

(2) Cfr. C.I.J., *Recueil*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 56.



La tesi contraria venne ribadita nella opinione individuale del giudice Winiarski (3). Questi, pur associandosi alle conclusioni del parere consultivo della Corte, dissentì dalla valutazione data dalla stessa Corte alla nozione di sentenza nulla. Infatti, a suo avviso, non si può riscontrare alcuna differenza tra la nullità di una sentenza arbitrale e la nullità di un pronunciato del Tribunale amministrativo: ambedue le decisioni sono definitive e senza appello, e, se si ritiene che la parte vincolata all'arbitrato possa rifiutarsi di eseguire una sentenza nulla, si deve anche ritenere che la medesima facoltà sussista quando si verifichi una pronuncia del T.A.N.U. affetta da nullità, giacchè « nessun atto può produrre effetti giuridici se è giuridicamente nullo ». Invero, sempre secondo tale opinione individuale, non bisogna confondere l'appello, con il rifiuto di eseguire una sentenza. Il primo istituto, contrariamente al secondo, presuppone una disposizione espressa che lo preveda e lo disciplini, contemplando la possibilità di un grado di giudizio superiore.

Ora, anche se gli strumenti processuali per far constatare la nullità di una sentenza possono essere alcune volte espressamente predisposti, come nel caso della decisione arbitrale concernente l'« Orinoco Steamship Co. » (4) o relativamente ai pronunciati del T.A.O.I.L. (5), la mancanza di strumenti giuridici organizzati per determinare tale accertamento non sopprime la nullità. Infatti non è fondato l'assunto secondo il quale non vi può essere nullità senza un ricorso rivolto a chiedere l'accertamento della nullità stessa, giacchè si deve ritenere che la parte soccombente è sempre legittimata a rifiutare l'esecu-

---

(3) Cfr. *C.I.J., Recueil*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, pp. 64 sgg.

(4) In argomento cfr. BOREL, *Les voies de recours contre les sentences arbitrales*, in *Recueil des Cours*, 1935, II, pp. 57-61.

(5) Cfr. art. 13 dello statuto del Tribunale.

zione di una sentenza nulla anche senza una disposizione espressa che ribadisca tali facoltà (6).

In realtà, l'opinione individuale del giudice Winiarski, seppur limitata alla questione dell'accertamento della nullità di una sentenza, ripropone il problema generale dell'esistenza e della natura di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali, distinto dal diritto internazionale. Infatti l'equiparazione delle decisioni del Tribunale amministrativo alle sentenze arbitrali rese tra Stati ha come presupposto che le regole di diritto internazionale generale, applicabili alle seconde, debbano applicarsi anche alle prime, senza tener conto di quei principi che si sono prodotti nel sistema giuridico delle Nazioni Unite.

---

(6) Occorre innanzi tutto rilevare che l'opinione individuale del giudice Winiarski prende esclusivamente in considerazione le sentenze nulle e non quelle altrimenti viziate. Pertanto nei confronti di queste ultime l'unico rimedio esperibile rimane il ricorso ad un organo giurisdizionale di secondo grado, il quale dovrebbe provvedere a sanare i vizi contenuti nelle sentenze. La tesi del giudice Winiarski dissente quindi dall'opinione della Corte soltanto su una questione che non incide sul carattere giurisdizionale attribuito al Tribunale amministrativo. Tale opinione individuale differisce sostanzialmente dalle opinioni dissidenti degli altri giudici, i quali, in specie Hackworth e Levi Carneiro (cfr. *C.I.J., Recueil*, 1954, pp. 76 sgg. e 92 sgg.) negano al Tribunale amministrativo la natura di organo giurisdizionale, il primo considerandolo un organo amministrativo, analogamente, a suo dire, ai corrispondenti Tribunali amministrativi dell'ordinamento francese; il secondo attribuendogli la natura di organo sussidiario dell'Assemblea generale ai sensi dell'art. 22 della Carta. Nella opinione dissidente del giudice Hackworth sono inoltre elencati i motivi per i quali l'Assemblea può legittimamente rifiutarsi di eseguire una decisione, e precisamente: 1) quando la decisione è stata emanata « ultra vires »; 2) quando la decisione rivela degli errori e lacune manifeste nell'amministrazione della giustizia; 3) quando la decisione non applica fedelmente le disposizioni della Carta, dello statuto del Tribunale e dello statuto e regolamento del personale in relazione ai fatti di causa; 4) quando in modo evidente l'ammontare delle indennità concesse nella decisione è eccessivo o insufficiente.



Invece la tesi della Corte internazionale di giustizia ha l'evidente scopo di evitare l'applicazione nell'ordinamento interno delle Nazioni Unite dei principi generali di diritto internazionale secondo i quali non sussiste altra forma di impugnazione contro le decisioni oltre a quella speciale della revocazione (con la quale indubbiamente non si può accertare la nullità della sentenza), mentre la nullità conserva un valore autonomo e può essere in ogni tempo fatto valere (7). Se, invece, il sistema giuridico nel cui ambito svolge la propria attività il Tribunale amministrativo ha una struttura, almeno in alcuni punti, analoga a quella degli ordinamenti statuali, si potrà applicare il principio generale secondo cui l'accertamento della nullità viene comunemente assorbito dagli altri mezzi di gravame. Solo attraverso questi si può addivenire ad una modifica della sentenza, mentre in assenza di tali specifici mezzi la decisione passa in giudicato e deve essere comunque eseguita (8).

Non sembra che vi possano essere dubbi sull'accoglimento di quest'ultima soluzione. È già stata infatti ampiamente dimostrata l'esistenza di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali distinto, anche se derivato, dall'ordinamento internazionale generale, e l'inapplicabilità al primo dei principi vigenti nel secondo (9).

---

(7) Cfr. MORELLI, *La sentenza internazionale cit.*, p. 228. La controversia avente per oggetto la validità della sentenza costituisce una lite nuova, da risolversi per le vie « ordinarie » e cioè mediante negoziati o mediante i procedimenti diversi che le parti decidessero di utilizzare nell'ambito della loro libertà o in attuazione degli impegni già assunti l'uno verso l'altro (cfr. ARANGIO-RUIZ, *Arbitrato — Diritto Internazionale pubblico —*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, p. 987).

(8) Cfr. MORELLI, *La sentenza cit.*, p. 228. In senso analogo cfr. *Exposé oral de M. Le Professeur Reuter (Representant du Gouvernement Français)* cit. in C.I.J., *Mémoires*, 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 344.

(9) Cfr. *supra*, Introduzione, cap. I, par. 1. La soluzione non muta anche quando si accolga il principio secondo il quale il fatto istitutivo del

L'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali si struttura in modo particolare in relazione all'apparato di carattere autoritario che risente, in specie nei confronti dei funzionari, di numerose analogie con gli ordinamenti statuali. Le decisioni che intervengono a seguito delle controversie tra i funzionari e l'amministrazione hanno bisogno della stessa certezza circa la loro validità delle decisioni che si producono negli ordinamenti interni. Si può pertanto concludere accettando il principio secondo cui non può essere fatto valere nessun vizio della decisione del T.A.N.U. senza una specifica norma che ne preveda la riforma o la correzione.

2. — Lo specifico mezzo di impugnativa delle decisioni del T.A.N.U., previsto dall'art. 11 dello statuto, è anch'esso il risultato di uno dei tanti compromessi che si sono prodotti in seno alle Nazioni Unite tra le delegazioni dei diversi Stati (10). È noto infatti che il parere della Corte internazionale di giustizia sulla efficacia delle decisioni del T.A.N.U. diede luogo a vivaci discussioni che si protrassero, non solo durante le sedute della V<sup>a</sup> Commissione, ma anche all'Assemblea generale (11). La delegazione statunitense, adeguandosi, pur non senza difficoltà, al parere della Corte, ritenne che questo contenesse un chiaro

---

Tribunale arbitrale crea una struttura organizzata regolante contegni rilevanti nell'ambito di questa. (Cfr. CAPOTORTI, *Intorno al recente progetto di convenzione cit.*, p. 220). La sentenza infatti rimane sempre l'atto conclusivo del processo inteso come pronunciato giuridico internazionale (cfr. CAPOTORTI, *op. cit.*, nota 43).

(10) Cfr. LANGROD, *La réforme 1955 du Tribunal Administratif cit.*, pp. 249 sgg.; BEDJAOU, *Fonction publique cit.*, p. 549.

(11) I dibattiti si prolungarono per ben 11 sedute alla V<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale (dalla seduta 474<sup>a</sup> alla seduta 484<sup>a</sup>) dal 3 al 16 dicembre 1954. L'argomento fu anche vivacemente discusso durante la 515<sup>a</sup> seduta dell'Assemblea generale (cfr. doc. A/C.5/607; A/C.5/L.317; A/2837; A/C.5/L.321/Rev.1; A/C.5/L.322/Rev.1; cfr. anche rapporto della V<sup>a</sup> Commissione all'Assemblea generale, doc. A/2883).



invito per l'Assemblea generale ad adottare misure atte a costituire un giudizio di appello per la revisione delle decisioni del T.A.N.U. Propose pertanto un emendamento allo statuto di questo in base al quale il Comitato consultivo per le questioni amministrative e finanziarie o qualsiasi Stato membro, avrebbero potuto ricorrere contro le decisioni del Tribunale all'Assemblea generale; questa avrebbe potuto demandare, a maggioranza semplice, ogni decisione in merito ad una Commissione di riforma composta da tre membri, il primo eletto dall'Assemblea generale, il secondo nominato dal Presidente della Corte internazionale di giustizia, il terzo scelto sull'accordo dei primi due. L'esecuzione del giudicato avrebbe dovuto essere sospesa sin tanto che l'Assemblea generale non avesse deciso, nella sessione successiva, se richiedere o meno l'intervento della Commissione.

A tale proposito si opposero altre delegazioni le quali ritenevano che la V<sup>a</sup> Commissione e l'Assemblea generale dovessero limitarsi a prendere atto del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia, adottando le misure necessarie per versare l'indennità stabilita dal Tribunale. Altre delegazioni ancora, pur giudicando poco soddisfacente il progetto di modifica statunitense (12), ritenevano che era auspicabile l'istituzione di un

---

(12) Le obiezioni sollevate al progetto statunitense concernevano principalmente i seguenti punti: 1) il diritto a proporre il gravame viene attribuito ad una sola delle parti; 2) la struttura complessa del gravame importa un ritardo considerevole per ottenere una decisione finale; 3) l'organo che avrebbe dovuto essere creato avrebbe avuto necessariamente un'autorità minore di quella del Tribunale di cui doveva riformare le decisioni; 4) discutibile è la competenza del Comitato consultivo per le questioni amministrative e finanziarie a proporre all'Assemblea generale il rinvio della questione alla Commissione di riforma; 5) infine se all'Assemblea generale è riconosciuta la facoltà di decidere il rinvio alla Commissione di riforma, evidentemente l'Assemblea stessa è investita di questioni di carattere giuridico, difficilmente apprezzabili da un organo politico e non giurisdizionale (cfr. *La X<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Carnegie Endowment, Centre Européen*, Genève, ottobre 1955, pp. 165 sgg.

gravame contro le decisioni del Tribunale amministrativo da proporsi ad un organo giurisdizionale differente (13).

La V<sup>a</sup> Commissione peraltro adottò un progetto di risoluzione ai sensi del quale, pure non pronunciandosi in modo definitivo sulla necessità di una riforma delle decisioni, invitava gli Stati membri a far conoscere al Segretario generale la loro opinione sulla istituzione di un giudizio di appello contro le decisioni del Tribunale amministrativo. L'Assemblea generale, nell'adottare tale progetto, vi introdusse il principio generale (14) della necessità di una riforma delle decisioni.

Il Comitato speciale incaricato di esaminare le modalità per istituire tale riforma, dopo aver precisato i limiti del proprio mandato (15), e chiarita la portata del termine « reformation » il cui preciso significato processuale non era stato inteso in senso univoco (16), ritenne innanzitutto che la impugnativa

---

(13) La controproposta canadese (cfr. V<sup>a</sup> Commissione, seduta 476, par. 22) tendeva ad attribuire la competenza per la riforma delle decisioni del T.A.N.U. ad una delle sezioni speciali che la Corte internazionale di giustizia può istituire in forza dell'art. 26 del suo statuto.

(14) Cfr. Risoluzione 888 (IX<sup>a</sup> sessione) del 17 dicembre 1954, 515<sup>a</sup> seduta plenaria dell'Assemblea generale.

(15) Venne constatato infatti che tra la dizione francese « accepte en principe » e quella inglese « accepts in principle » poteva sussistere una divergenza di significato. Alcune delegazioni fecero constatare che la dizione contenuta nella risoluzione del 17-12-1954, secondo cui l'Assemblea generale « accepte en principe » la revisione delle decisioni, non poteva considerarsi come una accettazione definitiva ed irrevocabile. Altre delegazioni rilevarono che l'Assemblea generale non aveva dato un mandato imperativo al Comitato, i cui lavori potevano anche giungere ad una conclusione negativa. Altre delegazioni ancora ritenevano che il Comitato doveva limitare i suoi lavori allo studio degli strumenti che avrebbero permesso di applicare il principio della revisione. Il Comitato decise che l'obiettivo dei suoi lavori era di raccomandare all'Assemblea una procedura di revisione, lasciando liberi i suoi membri di discutere i principî generali (cfr. *La X<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies* cit., p. 167).

(16) Con questo termine si intende, secondo il Comitato: « Soit une



delle decisioni avrebbe dovuto aver luogo soltanto in casi eccezionali, escludendo l'introduzione di un nuovo giudizio per motivi di fatto (17). L'organo investito del gravame avrebbe dovuto essere indipendente, permanente e di natura giurisdizionale.

Peraltro notevoli dissensi si verificarono quando si dovette individuare siffatto organo, alcune delegazioni ritenendo che il più idoneo fosse la Corte internazionale di giustizia (18), altre un Tribunale speciale creato appositamente (19), ovvero lo stesso Tribunale che ha emanato la decisione (20).

---

procédure de recours au sens étroit du terme, soit une procédure de réformation d'un autre genre qui satisfait aux exigences judiciaires, par exemple un examen des points de droit faisant intervenir la juridiction consultative de la Cour internationale de justice » (doc. A/2909).

(17) Quanto ai motivi di diritto alcune delegazioni ritenevano che non vi dovessero essere limiti alla revisione, mentre altre consideravano come mezzi di gravame soltanto quelli concernenti la competenza o un errore essenziale di procedura (*ibidem*, pp. 21 e 22 e 43).

(18) (Cfr. *ibidem*, pp. 14-15). Naturalmente tale soluzione presentava la difficoltà che alla Corte internazionale di giustizia possono adire esclusivamente gli Stati, e quindi i funzionari non possono proporre una domanda di revisione. A tale obiezione si è replicato in vari modi: si è ricordato le misure che erano state adottate all'epoca della questione degli ex funzionari della Commissione della Sarre per presentare alla Corte permanente di giustizia internazionale memorie scritte, secondo le proposte del Consiglio della Società delle Nazioni, sia ritenendo che si sarebbero sempre trovati degli Stati membri che avrebbero fatto propria la causa del funzionario dinanzi alla Corte.

(19) Le delegazioni che sostenevano la necessità della istituzione di un Tribunale speciale ritenevano che la Corte internazionale di giustizia non poteva essere competente a riformare delle decisioni obbligatorie mediante un parere consultivo. I membri del Tribunale avrebbero dovuto essere scelti, per motivi di prestigio, dal Presidente della Corte internazionale di giustizia, tra i membri della Corte stessa (cfr. *ibidem*, p. 15).

(20) Secondo la proposta della delegazione indiana. Il rappresentante dell'Australia ritenne allora che sarebbe occorso aumentare il numero dei membri del Tribunale ed includere espressamente nello statuto una

Nuovi dissensi sorsero quando si dovettero individuare i soggetti legittimati a proporre il ricorso (21). Il rapporto del Comitato speciale fu lungamente discusso sia dalla V<sup>a</sup> Commissione che nella seduta plenaria della X<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale (22); infine il progetto del Comitato speciale fu adottato l'8-11-1955 con conseguente modifica dello statuto del Tribunale.

3. — Si è voluto premettere alcune brevi notizie sulle diverse posizioni assunte dalle delegazioni nella elaborazione del progetto per la introduzione di un gravame contro le decisioni del T.A.N.U., per comprenderne meglio la struttura complessa, senza precedenti o analogie con altri ordinamenti giudiziari.

La prima particolarità infatti che si nota riguarda i soggetti legittimati a proporre l'impugnativa: oltre alle due parti in causa, l'Organizzazione, e per essa il Segretario generale, e il

---

disposizione la quale esigesse che tali membri abbiano una certa esperienza in materia giuridica (*ibidem*, p. 18; cfr. anche allegato II., A, p. 25).

(21) Secondo la proposta del Comitato speciale il Segretario generale e i ricorrenti interessati avrebbero avuto il diritto di proporre il ricorso contro le decisioni del Tribunale. Sorsero invece divergenze tra le delegazioni quando si trattò di decidere se il diritto di proporre il ricorso poteva essere attribuito anche ad uno Stato membro o ad un organo dell'Assemblea generale. Si è rilevato infatti che l'attribuzione di tale diritto ad uno Stato membro avrebbe potuto compromettere il carattere internazionale del Segretariato e che inoltre il potere dell'Assemblea generale di creare organi giudiziari non permetteva ai membri dell'Assemblea di intervenire davanti agli organi giurisdizionali così istituiti. D'altro canto si riteneva che non vi era nulla di strano che un organo politico richiedesse ad un organo giurisdizionale di decidere una questione di diritto.

(22) Cfr. V<sup>a</sup> Commissione seduta 493 a 501 (doc. A/C.5/SR 493-501; cfr. inoltre doc. A/2909 Add. 1 e 2; A/C.5/634; A/C.5/635; A/A.C.78/L.4; A/2917; A/2917 Add. 1 e 2; A/C.5/L.335 e Add. 1; A/C.5/L.337; A/C.5/L.339); per le discussioni intervenute all'Assemblea generale (540<sup>a</sup> e 541<sup>a</sup> seduta) cfr. doc. A/PV/540 e 541 dell'8-11-1954; cfr. anche doc. A/L.198; A/L.199.



ricorrente, è legittimato a proporre l'impugnativa anche qualsiasi Stato membro delle Nazioni Unite.

A tutta prima tale soluzione può apparire anormale in quanto esula dai conosciuti strumenti processuali posti a tutela degli interessi dei soggetti estranei al giudizio e che non sono direttamente interessati nè pregiudicati dalla decisione. Peraltro ogni valutazione deve essere effettuata tenendo conto della natura e della caratteristica dell'ordinamento interno delle Nazioni Unite. Questo, in quanto derivato dal diritto internazionale, si struttura in modo da rispondere agli interessi internazionali degli Stati membri i quali hanno un interesse diretto a che le norme interne vengano rettamente applicate. Infatti l'esistenza dell'ordinamento interno per l'attuazione dei fini dell'ente dipende sempre, in ultima analisi, dalla volontà degli Stati, e sarebbe invero una astrattezza e forse una ingenuità negare l'incidenza diretta che gli Stati esercitano sul funzionamento dell'ente, nei limiti normativi comunemente accettati. Invero, private del loro compito internazionale, le organizzazioni internazionali cesserebbero di esistere (23).

In questo senso è comprensibile la tesi del governo statunitense, formulata in occasione del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 13-7-1954, sul punto ove viene rilevata la differenza tra la struttura degli Stati centralizzati e l'ordinamento delle Nazioni Unite, il quale deve tener conto delle disposizioni del trattato istitutivo stipulato tra Stati sovrani e delle competenze inderogabili attribuite all'Assemblea generale. Le conseguenze ritratte dal Governo statunitense da tali affermazioni non sono esatte, in quanto un organo politico non può arrogarsi competenze di carattere giurisdizionale per riformare una sentenza; è però vero che l'ordinamento delle Nazioni Unite deve tener conto dell'interesse degli Stati per il buon funzionamento dell'ente, per modo che ad essi può

---

(23) Cfr. BALLADORE PALLIERI, *La personalità cit.*, pag. 27.

essere attribuita la facoltà di chiedere una corretta applicazione giudiziaria delle norme interne quando si ritenga che esse siano state violate (24).

Del resto, ad una attenta analisi, vi sono norme concernenti il personale che possono interessare direttamente anche gli Stati. Si pensi, ad esempio, all'art. 101 della Carta che stabilisce che il reclutamento del personale deve essere effettuato sulla base del criterio geografico più esteso possibile. Evidentemente tale norma non costituisce un diritto in capo ai funzionari, ma se è violato costantemente da parte dell'Amministrazione in base criteri discriminatori, può costituire un danno anche per gli Stati compresi in una determinata zona geografica.

L'impugnativa quindi da parte degli Stati membri si configura principalmente come un mezzo per la tutela del diritto obiettivo (25) che si afferma violato nella decisione e che rappresenta un interesse internazionale a carattere generale. Non è escluso però che in determinati casi possano essere salvaguardati anche interessi subiettivi particolari degli Stati (26). È vero che, come appare chiaramente dalle vicende che hanno portato alla formulazione dell'art. 11 dello statuto, l'attribuzione agli Stati membri del potere di proporre la revisione deve individuarsi in un desiderio di salvaguardare interessi di carattere politico di alcuni Stati (27). L'impugnativa proposta dagli

---

(24) La corretta applicazione delle norme interne interessa gli Stati, come ha rilevato il BALLADORE PALLIERI (*La personalità* cit., p. 27) anche per quanto concerne la regolamentazione dello stato giuridico dei funzionari.

(25) In senso contrario cfr. CARBONE, *Sui procedimenti di annullamento delle sentenze di taluni Tribunali amministrativi internazionali*, in *Comunicazioni e Studi*, 1966, p. 528.

(26) Il che testimonierebbe il carattere in parte federale dell'O.N.U. (cfr. in tal senso DEHAUSSY, *La procédure de réformation des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*, in *Annuaire français de droit int.*, 1956, p. 476.

(27) In tal senso DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 424. E infatti



Stati, però, può in definitiva intendersi anche sotto il profilo di un intervento di carattere collaborativo degli Stati direttamente interessati al buon funzionamento dell'Ente, che si manifesta anche nella corretta applicazione delle sue norme interne.

4. — I soggetti titolari del diritto di impugnativa non possono chiedere direttamente la riforma della decisione impugnata: essi possono soltanto sollecitare l'intervento di un organo, il Comitato di selezione, il quale, ai sensi dell'art. 96, par. 2 della Carta, richieda, se lo ritiene opportuno, alla Corte internazionale di Giustizia un parere consultivo di carattere vincolante.

Il Segretario generale può dare esecuzione diretta al parere della Corte, ovvero richiedere al Tribunale la conferma della decisione impugnata o la revisione della decisione secondo i principi affermati dalla Corte internazionale di giustizia.

La macchinosità di siffatto procedimento di revisione, il quale prevede l'intervento di tre organi, il Comitato di selezione, la Corte internazionale di giustizia e, in sede di rinvio, il Segretario generale o il Tribunale, ha sollevato numerosi problemi di carattere giuridico e amministrativo.

Invero l'intervento del Comitato di selezione, avente il compito di esaminare preliminarmente tutte le domande di revisione proposte per valutarne il fondamento e decidere se è il caso o meno di richiedere il parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia, è stato considerato come una ingerenza

---

interessante ricordare che i funzionari riscontravano in tale mezzo di gravame più inconvenienti che vantaggi (cfr. *Osservazioni del Comitato del personale, del Segretariato delle Nazioni Unite*, pubblicato come allegato IV° del rapporto del Comitato speciale, doc. A/2909). Lo stesso Segretario generale riteneva di non aver mai sentito il bisogno di un nuovo grado di giudizio per giudicare nuovamente sulle questioni giudicate dal Tribunale (cfr. documento di lavoro presentato al Comitato speciale A/A C.78/2.1, pag. 17).

di un organo di natura politica in un procedimento giudiziario (28). Il Comitato di selezione è infatti composto di diritto dagli Stati che nell'ultima sessione ordinaria dell'Assemblea sono stati rappresentati all'ufficio di presidenza. I membri quindi del Comitato non sono eletti *intuitu personae* dall'Assemblea generale, ma sono i rappresentanti degli Stati, la cui partecipazione alla presidenza dell'Assemblea deriva da considerazioni di equilibrio politico tra gli Stati membri della Organizzazione. Inoltre gli Stati non sono neppure tenuti a farsi rappresentare da una persona particolarmente esperta in questioni giuridiche, potendo all'uopo delegare i diplomatici già dislocati all'O.N.U.

Si è cercato, invero, di attribuire al Comitato una natura mista, nel senso che esso dovrebbe essere considerato politico nella sua composizione, amministrativo riguardo alla sua funzione, e pregiudizionale nei confronti dell'oggetto al quale la funzione si riferisce ed in rapporto alla procedura nella quale si inserisce (29); invece, secondo un altro indirizzo si ritiene che la funzione amministrativa venga esercitata, in modo diverso, attraverso la remissione della questione alla Corte internazionale di giustizia, ovvero mediante il controllo sulla fondatezza del ricorso (30). Si sostiene inoltre che il Comitato non avrebbe funzioni politiche perchè la sua attività è circoscritta agli affari interni del Segretariato di carattere esclusivamente amministrativo (31).

Queste osservazioni, però, non superano il problema principale, che non consiste in una definizione di carattere formale dell'attività del Comitato, ma nella valutazione della liceità o

---

(28) Cfr. LANGROD, *La réforme 1955 du Tribunal administratif* cit., p. 293.

(29) Cfr. in tal senso BENAR et HEMAND, *Le comité chargé des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*, in *Annales de la faculté de droit d'Istanbul*, 1957, p. 515.

(30) Cfr. CARBONE, *Sui procedimenti di annullamento* cit., p. 525.

(31) Cfr. DEHAUSSY, *La procédure de réformation* cit., p. 475.



meno di introdurre un organo politico in un meccanismo giudiziario istituito per la revisione delle sentenze di un organo giurisdizionale.

Da un punto di vista sostanziale, invero, non sembra sussistano dubbi sulla natura politica della composizione del Comitato di selezione.

Infatti i delegati degli Stati all'Assemblea generale si considerano come organi dei rispettivi Stati, piuttosto che come rappresentanti titolari di un potere autonomo individuale (32). Anzi sotto questo aspetto l'Assemblea generale si distingue dagli altri organi delle Nazioni Unite i quali sono composti non da Stati, ma da individui, sia pure nominati dagli Stati. La circostanza che nell'ambito dell'Assemblea agiscono individui i quali sono organi degli Stati e quindi non liberi di determinarsi secondo la loro valutazione personale (33), ma tenuti a seguire le direttive dei rispettivi governi, attribuisce una accentuata natura politica al Comitato di selezione che è l'espressione immediata dell'Assemblea generale (34). Sotto questo profilo quindi non sembra potersi superare l'obiezione secondo cui nel meccanismo giudiziario istituito dall'art. 11 dello statuto del Tribunale viene introdotto un organo politico, il quale concorre ad esercitare una funzione di carattere giurisdizionale.

---

(32) Cfr. MORELLI, *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali*, in *Riv. dir. internaz.*, 1957, p. 12 sgg.

(33) Cfr. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, I *Diritto delle Istituzioni internazionali* cit., p. 218.

(34) Per cercare di limitare le influenze di carattere politico venne avanzata una proposta dalla delegazione francese, in sede di Comitato speciale, secondo cui i membri del Comitato di selezione sarebbero stati in numero di cinque, nominati per due anni a titolo individuale. Di essi quattro verrebbero designati rispettivamente dal Segretario generale, dai funzionari dell'organizzazione, dalla V<sup>a</sup> e VI<sup>a</sup> Commissione della Assemblea generale; il quinto membro avrebbe dovuto essere eletto dagli altri quattro e fungere da Presidente del Comitato. La proposta francese venne respinta (cfr. doc. A/AC.78/L.15).

Peraltro la legittimità di tale organo non deve essere giudicata secondo gli schemi esistenti negli ordinamenti statuali ove vige il principio della divisione dei poteri. Si è già rilevato (35) che la struttura interna delle organizzazioni internazionali presenta carattere di un ordinamento prevalentemente funzionale in considerazione delle attività internazionali, per modo che agli organi possono essere attribuite svariate competenze. Inoltre la prassi si è manifestata nel senso che organi non giurisdizionali possono svolgere determinate attività in un meccanismo elaborato per riformare dei pronunciati giurisdizionali; così ad esempio il Consiglio di amministrazione dell'O.I.L., o il Consiglio esecutivo delle altre Istituzioni specializzate che riconoscono le competenze del T.A.O.I.L., hanno il compito di domandare un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia sulla validità delle sentenze rese dal Tribunale. Naturalmente lo sviluppo dell'ordinamento dell'ente può portare ad una sempre maggior analogia delle strutture interne con quelle esistenti negli ordinamenti statuali più progrediti, attuando un progressivo accoglimento dei principi fondamentali vigenti in questi ultimi. Al momento attuale però, non esistendo una rigida distinzione degli organi in relazione alla funzione esercitata, è comprensibile che lo stesso organo possa esercitare molteplici funzioni, così come una determinata funzione possa essere esercitata da un organo che non ha le caratteristiche o non possiede le garanzie comunemente attribuite per l'esercizio della funzione giurisdizionale.

5. — Un altro problema che è stato sollevato è quello concernente le relazioni che intercorrono tra il Comitato di selezione e l'Assemblea generale; si è dubitato infatti che il primo possa essere considerato un organo sussidiario dell'Assemblea generale, dal momento che questa non ha il potere di rie-

---

(35) Cfr. *supra*, cap. II, sez. I, par. 1.



saminare le decisioni prese dal Comitato di selezione, nè di sostituirsi ad esso nella richiesta del parere alla Corte internazionale di giustizia. Inoltre si è messo in dubbio la legittimità della istituzione di un organo delle Nazioni Unite allo scopo esclusivo di esercitare la facoltà prevista dall'art. 96, par. 2 della Carta, dal momento che tale facoltà dovrebbe essere esercitata da un organo già esistente, per chiarire questioni che sorgono nell'esercizio della sua attività (36).

Sul primo punto la dottrina ha fatto richiamo alla distinzione, a cui si è già accennato, tra l'aspetto organico e l'aspetto funzionale delle relazioni intercorrenti tra il Tribunale amministrativo e l'Assemblea generale (37).

Tale distinzione però non sembra altrettanto convincente per valutare i rapporti tra il Comitato di selezione e l'Assemblea generale sia perchè nel primo non si ritrovano quelle caratteristiche di organo giurisdizionale attribuite in modo inequivocabile dalla stessa Assemblea generale al Tribunale amministrativo, sia perchè la funzione esercitata dal Comitato è in un certo senso ibrida e può ritenersi giurisdizionale soltanto se considerata nell'insieme del meccanismo previsto per l'impugnativa della decisione del Tribunale.

Sul secondo punto si può osservare che dalla interpretazione letterale dell'art. 96, par. 2 della Carta si deduce che la facoltà di chiedere i pareri alla Corte internazionale di giustizia spetta agli organi delle Nazioni Unite esistenti o creati per specifiche funzioni. Infatti i pareri richiesti riguardano questioni giuridiche che sorgono nell'ambito dell'Organizzazione. Ciò significa evidentemente che l'organo deve essere stato istituito per una specifica attività, e non esclusivamente per richiedere un parere alla Corte internazionale di giustizia.

---

(36) Cfr. al riguardo DEHAUSSY, *La procédure de réformation* cit., p. 473.

(37) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 432 nota 63.

Tuttavia, la soluzione ai due quesiti sembra doversi ritrovare, anche in questo caso, nell'applicazione del principio delle competenze implicite delle organizzazioni internazionali. Se, come ha ritenuto la Corte internazionale di giustizia, l'Assemblea generale ha i poteri impliciti di creare un organo giurisdizionale competente ad emanare decisioni vincolanti per l'organizzazione, non sembra dubbio che la stessa Assemblea possa, in vista di un sempre più progredito ordinamento interno dell'Organizzazione, creare un organo tecnicamente idoneo a chiedere l'intervento della Corte internazionale di giustizia per procedere al riesame delle decisioni che presentano determinati vizi. In tal modo infatti l'Assemblea ha superato le difficoltà derivanti dall'art. 65, par. 1 dello statuto della Corte internazionale di giustizia ai sensi del quale nè gli Stati nè i funzionari avrebbero potuto chiedere direttamente un parere alla Corte.

6. — L'impugnazione per revisione può essere proposta non solo dalle parti, ma anche da qualsiasi Stato membro delle Nazioni Unite, con atto scritto indirizzato al Comitato di selezione entro 30 giorni dalla emanazione della decisione (38). La domanda deve contenere l'indicazione e l'illustrazione dei motivi di impugnazione, nonchè l'invito al Comitato di selezione di richiedere alla Corte internazionale di giustizia la formulazione di un parere consultivo sui motivi stessi.

Il primo effetto della impugnazione consiste nella sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione impugnata. Tale sospensione non è sancita da una norma esplicita, ma è desunta implicitamente dal par. 5 dell'art. 11 dello statuto, ai sensi del quale il Segretario generale può accordare alle parti private

---

(38) Il DURANTE (*L'ordinamento interno* cit., p. 427) ritiene che il termine decorra: per le parti, dal giorno in cui hanno avuto comunicazione della decisione, come prescritto dall'art. 10, par. 5 dello statuto del Tribunale; per gli Stati membri dal deposito della stessa negli archivi del Segretario generale (art. 10 par. 4 dello statuto del Tribunale).



l'anticipo di un terzo sull'ammontare totale dell'indennità attribuita in forza della decisione impugnata. Per ottenere il versamento di tale anticipo l'interessato deve attendere 15 giorni decorrenti dalla decisione del Comitato di selezione di richiedere il parere consultivo alla Corte; deve inoltrare una domanda al Segretario generale, assumendo che gli sarebbe difficile difendere i propri interessi (per motivi economici) durante tutto il procedimento d'impugnativa. L'accoglimento dell'istanza è rimessa al potere discrezionale del Segretario generale (39), il quale in caso di versamento della somma richiesta deve dedurre le eventuali somme già versate. Al ricorrente incombe l'obbligo di rimborsare all'organizzazione, entro 30 giorni dalla decisione del Tribunale amministrativo, emessa in conformità al parere della Corte internazionale di giustizia, l'eventuale differenza tra la somma così ricevuta e l'ammontare che gli è stato riconosciuto in base al parere della Corte (40).

L'obbligo da parte del privato alla restituzione di quanto gli è stato indebitamente versato dal Segretario generale pone il problema di determinare quali possono essere gli strumenti giuridici per tutelare i diritti dell'Organizzazione nei confronti del funzionario o dei suoi aventi causa inadempienti. Infatti,

---

(39) Non sembra di poter concordare con il LANGROD (*La réforme 1955 du Tribunal administratif* cit., p. 304) il quale ritiene che quanto disposto dall'art. 11, par. 5 dello statuto del Tribunale configuri una specie di « suspension partielle » della decisione. Infatti la decisione rimane sospesa di diritto, e non può essere dichiarata provvisoriamente esecutiva nè dal T.A.N.U., nè dal Comitato di selezione, nè dalla Corte internazionale di giustizia; è soltanto in facoltà di una delle parti in giudizio (il Segretario generale) di eseguire volontariamente e parzialmente gli obblighi pecuniari sanciti dalla decisione.

(40) Sebbene lo statuto del T.A.N.U. non lo indichi espressamente, l'obbligo di rimborso sussiste anche quando il Segretario generale dia esecuzione al parere della Corte internazionale di giustizia senza attendere la conferma o la riforma da parte del Tribunale della decisione impugnata (cfr. art. 11, par. 5 dello statuto).

anche qualora la decisione del Tribunale amministrativo sancisca giudizialmente l'obbligo della restituzione, il funzionario potrebbe sempre, in concreto, rifiutarsi a rimborsare quanto il Segretario gli ha indebitamente pagato.

Non sembra che in tali circostanze vi sia alcuna preclusione di principio a che l'Organizzazione, se non può trovare una tutela adeguata ai propri diritti attraverso le norme del proprio ordinamento, agisca giudizialmente dinanzi ad organi giurisdizionali statuali competenti per ottenere la restituzione di quanto indebitamente ebbe a corrispondere al funzionario od ai suoi aventi causa.

Infatti, qualora, secondo i principi di diritto processuale civile internazionale, il giudice dello Stato ove il funzionario è residente o domiciliato, ovvero titolare di determinati diritti passibili di essere oggetto di esecuzione forzata, possa ritenersi competente a giudicare sulla controversia, la circostanza che la norma che sancisce la restituzione si sia prodotta nell'ordinamento di una organizzazione internazionale non dovrebbe essere di impedimento alla sua applicazione da parte di un giudice statale. Si è invero già rilevato (41) che non tutte le norme che regolano i rapporti che si producono nell'ordinamento di una organizzazione internazionale debbano ritenersi completamente estranee all'ordinamento statale. L'estraneità si manifesta soltanto per quei rapporti e quelle norme che possono essere considerate come non appartenenti ad una delle categorie contemplate dalle norme di diritto internazionale privato dell'ordinamento statale (coincidenti per lo più, ma non sempre, con le norme di diritto pubblico). L'obbligo alla restituzione di quanto è stato indebitamente versato dal Segretario generale, comunque possa essere qualificato dall'ordinamento statale ove è fatto valere, sembra rientrare nelle categorie contemplate dalle norme di diritto internazionale privato.

---

(41) Cfr. *supra*, Introduzione, cap. III, par. 2.



Qualora, ad esempio, l'ordinamento statuale, ove l'organizzazione vuol far valere il proprio diritto, avesse una norma analoga a quella del capoverso dell'art. 25 delle preleggi italiane, dovrebbe senza dubbio farsi luogo alla regolamentazione del rapporto secondo le norme dell'ordinamento delle Nazioni Unite, e cioè in pratica all'art. 11, n. 5 dello statuto del Tribunale.

7. a. — Il gravame contro le decisioni del T.A.N.U. può essere proposto in primo luogo quando il Tribunale « a outre-passé sa juridiction ou sa compétence, ou n'a pas exercé sa juridiction ».

La struttura del giudizio che si svolge dinanzi al T.A.N.U. induce a valutare con particolare cautela l'estensione e la portata di questo motivo di impugnativa. Infatti il giudizio non verte tra due soggetti paritari, ove la ricerca della competenza o della giurisdizione (che in questo caso sembrano assumere analoro significato) (42) dell'organo giudiziario adito può limitarsi ad un esame delle regole processuali che ricollegano la lite ad un determinato giudice; invero, anche se formalmente il termine « competenza » mantiene lo stesso valore e significato sia nel processo civile che in quello amministrativo, in realtà quest'ultimo è sorto in epoca relativamente recente proprio perchè si è per lungo tempo negata la possibilità di alcuna interferenza o controllo da parte degli organi giurisdizionali sugli atti della amministrazione.

Del resto ancor oggi il giudizio amministrativo è fortemente influenzato dai principi istituzionali posti a garanzia della attività amministrativa, per cui mantiene caratteristiche proprie, ed il giudice ha limitati poteri nei confronti dell'ammini-

---

(42) Come giustamente ritiene il DURANTE (*L'ordinamento interno* cit., pag. 429) giacchè non sussiste una ripartizione di competenze tra più organi aventi giurisdizione sulla medesima controversia.

strazione. Si può quindi affermare che il problema della competenza condiziona notevolmente il giudizio amministrativo.

Sussiste pertanto un giustificato timore che attraverso il mezzo di impugnativa relativo alla competenza si possa addivenire ad un nuovo esame del contenuto sostanziale del giudizio: infatti se nella nozione di competenza non si intende solo il potere o meno del giudice di esercitare il controllo sulla legalità di specifici atti, ma anche il potere di applicare direttamente regole giuridiche sostanziali agli atti amministrativi, si viene a costituire un mezzo di impugnativa attraverso il quale è possibile determinare un nuovo esame delle decisioni del T.A.N.U. sotto ogni profilo di illegittimità sostanziale.

Occorre quindi puntualizzare che la nozione di incompetenza deve essere intesa soltanto nel primo senso; infatti il motivo di impugnativa deve intendersi limitato ai casi in cui il T.A.N.U. abbia usurpato poteri spettanti ad altri organi dell'O.N.U., o comunque abbia giudicato atti che non potevano essere sottoposti ad un sindacato giurisdizionale (ad esempio atti che non riguardano la materia contemplata nell'art. 2 dello statuto del Tribunale). Peraltro sia le modalità attraverso le quali il T.A.N.U. esercita il proprio potere giurisdizionale, sia in concreto i principi giuridici applicati per valutare gli atti dell'organizzazione, non possono rientrare nella nozione di competenza contenuta nella disposizione in esame.

Motivo di impugnativa per la revisione delle decisioni può anche essere l'omissione dell'esercizio dell'attività giurisdizionale attribuita al T.A.N.U. non solo dal suo statuto, ma anche dalle altre specifiche norme che concorrono ad attribuire al Tribunale la giurisdizione su determinate controversie.

8. *b.* — Il secondo motivo di impugnativa consiste in « une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies ».

Si è sostenuto che tale dizione significhi la violazione o la



falsa applicazione delle norme statutarie e regolamentari poste dall'Assemblea generale per la disciplina dei rapporti con il personale dell'organizzazione (43). Il richiamo alla Carta, anzichè a tali norme, deriverebbe dalla necessità di giustificare, indirettamente, l'intervento degli Stati membri nel procedimento di revisione, oltretutto l'introduzione del procedimento stesso.

Tale indirizzo, che è conseguente alla impostazione generale secondo cui le norme applicabili dal Tribunale nell'esercizio della sua attività giurisdizionale sono esclusivamente quelle statutarie e regolamentari (44), non sembra convincente se si

---

(43) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 426.

(44) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento interno* cit., p. 399. Lo stesso Autore, a sostegno della propria tesi (p. 426, nota 43) cita le discussioni avvenute in seno all'Assemblea generale, ove è stato rilevato che « Le Comité special a jugé nécessaire de retenir (tale motivo di impugnazione) en prevision des cas dans lesquels l'interprétation de la Charte faite par le T.A.N.U. pourrait être contestée ou dans lesquels son interprétation du Statut du personnel pourrait être considérée comme incompatible avec le chapitre XV de la Charte » doc. A/C.5/SR.493; sempre il Durante ricorda che gli autori del progetto di emendamento hanno richiamato l'attenzione della V<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale sul fatto che, riferendosi agli « errori di diritto concernenti le disposizioni della Carta » essi hanno inteso « non seulement de prévoir un cas où l'interprétation de la Charte par le T.A.N.U. serait considérée comme erronée, mais aussi celui où l'interprétation et l'application des dispositions du Statut du personnel ne serait pas compatible avec les dispositions de la Charte » doc. A/2909 p. 34 e doc. A/C.5/SR. 493.

Tali affermazioni sembrano, peraltro, puntualizzare pur sempre la circostanza che per poter chiedere l'intervento della Corte internazionale di giustizia, secondo le disposizioni contenute nell'art. 11 dello statuto del Tribunale, occorre che sussista una violazione delle norme della Carta. Che poi tale violazione avvenga attraverso una valutazione errata del significato delle disposizioni della Carta, ovvero attraverso una interpretazione di norme statutarie e regolamentari che determinino una incompatibilità coi principi sanciti dalla Carta, la situazione non muta. Si tratta sempre, in definitiva, di un pronunciato in violazione della Carta. Se invece

parte dal diverso presupposto che le norme giuridiche, a cui è vincolato il Tribunale, sono tutte quelle che concorrono a disciplinare lo stato giuridico dei funzionari, ed in primo luogo le disposizioni della Carta. Questa, come si è visto, sancisce alcuni principi generali relativamente ai funzionari ai quali si devono adeguare tutte le disposizioni emanate nell'Organizzazione. Tali principi, posti a salvaguardia della funzione pubblica internazionale, sono stati approvati da tutti gli Stati membri, i quali hanno un notevole interesse che non vengano violati; eguale interesse hanno i funzionari ed il Segretario generale.

Invero sembra preferibile ritenere che la Corte internazionale di giustizia possa essere adita soltanto quando si assumano violati i principi di interesse generale e non già quando si denunci la violazione di norme regolamentari le quali singolarmente possono anche rivestire scarsa importanza per i fini istituzionali dell'Organizzazione.

E' ovvio che la soluzione accolta produce riflessi anche nei confronti del Comitato di selezione. Questo ha appunto la funzione di sottoporre ad un esame preliminare tutte le domande di revisione e valutarne il *fumus boni juris*. Per poter richiedere il parere della Corte internazionale di giustizia il Comitato deve quindi valutare la fondatezza della domanda di revisione non già sotto il profilo di una violazione di una norma statutaria o regolamentare, ma quando ritiene sussistente una violazione di una disposizione della Carta. Tale soluzione sembra anche avvalorata dal fatto che lo specifico mezzo di gravame sancito dall'art. 11 dello statuto del Tribunale non si configura come un giudizio di appello, un giudizio cioè attraverso il quale il giudice ritorna ad esaminare tutti i punti già decisi in primo

---

fosse accertato che la violazione di una norma statutaria o regolamentare non determina la violazione della Carta, non dovrebbe farsi luogo alla richiesta del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia.



grado; esso è limitato all'esame della decisione sotto il profilo soltanto di alcuni vizi specifici.

9. c. — Infine il gravame può essere proposto quando il Tribunale « a commis dans la procédure une erreur essentielle qui a provoqué un mal jugé ».

Secondo tale disposto due sono gli elementi essenziali perchè si possa configurare il motivo di impugnativa: un errore essenziale di procedura e un errore *in judicando* che da questo deriva.

La figura dell'errore essenziale di procedura ricorda la nozione, propria del sistema amministrativo francese e richiamata altresì nello statuto del T.A.O.I.L. (45), della violazione delle forme sostanziali degli atti amministrativi. Naturalmente l'ipotesi prevista dalle norme in esame non concerne un vizio di un atto amministrativo, bensì una decisione di un organo giurisdizionale. Peraltro per lungo tempo nel sistema amministrativo francese non si è chiaramente distinto tra i motivi di ricorso contro gli atti amministrativi e quelli contro le decisioni giurisdizionali amministrative in quanto i due ricorsi sembravano avere la stessa natura di « recours en annulation » (46). La dottrina francese quindi si è soffermata principalmente a considerare la differenziazione fra forme rilevanti e forme non rilevanti ai fini della validità sostanziale degli atti amministrativi (47). Invero solo il vizio inerente a quelle formalità che per la loro capa-

---

(45) Cfr. art. 12 dello statuto del T.A.O.I.L.

(46) Così DE LAUBADERE, *Traité élémentaire*, I, cit., p. 495.

(47) Cfr. WALINE, *Droit administratif* cit., p. 495. Anche l'art. 173 del Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea considera come motivo di ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità la violazione delle forme sostanziali; cfr. al riguardo TIZZANO, *Commentario al Trattato istitutivo* cit., III, p. 1260; MIGLIAZZA, *La Corte di Giustizia delle Comunità europee* cit., pp. 312 sgg.; SACCHI-MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità europee* cit., pp. 339 sgg.

cità di incidere sulla sostanza vera e propria delle decisioni intervenute si denominano formalità sostanziali, costituiscono motivo di annullamento degli atti; tuttavia, data la genericità delle disposizioni in materia, assai ampia è la discrezionalità lasciata all'apprezzamento del giudice.

La nozione di errore essenziale sulle norme procedurali si riferisce anche, ma non solo, ai principi che regolano il contenuto formale delle decisioni, come, ad esempio, l'omesso esame di un motivo di impugnativa dell'atto, la mancanza di motivazione della decisione e così via. In linea generale però essa concerne la violazione delle norme procedurali che riguardano un aspetto fondamentale del procedimento quale è regolato dallo statuto e dal regolamento del Tribunale. Si possono ricordare la parità processuale delle parti in giudizio, il diritto di intervento di chi teme che la decisione possa violare un proprio diritto, il principio del contraddittorio e così via.

La violazione delle norme procedurali, nel senso sopra indicato, non è sufficiente per poter proporre il gravame: occorre inoltre provare che essa ha determinato un errore nella decisione del Tribunale (mal jugé). Indubbiamente l'accertamento della esistenza di tale elemento accentua, in un certo senso, la funzione giurisdizionale del Comitato di selezione, in quanto esso deve non solo accertare la fondatezza della denuncia del vizio del procedimento, ma anche esaminare la possibilità che tale vizio abbia data causa ad un errore *in judicando*.

10. — Entro trenta giorni dalla recezione della domanda di impugnativa il Comitato di selezione decide se i motivi contenuti nella istanza abbiano un serio fondamento. In caso positivo richiede alla Corte di emettere un parere consultivo e al Segretario generale di prendere le disposizioni necessarie per trasmettere alla Corte l'opinione dei soggetti legittimati a chiedere la revisione; in caso negativo il Comitato decide di non richiedere il parere consultivo alla Corte. Anche tale decisione



deve essere sempre presa nel termine di 30 giorni dalla ricezione della domanda.

Il meccanismo processuale che si instaura con la domanda di revisione dovrebbe, per quanto possibile, assicurare una posizione di parità delle parti dinanzi agli organi decidenti.

Per la fase che si svolge dinanzi al Comitato di selezione tale parità non sembra però sussistere perchè il Segretario generale può sempre illustrare il proprio punto di vista dinanzi a qualsiasi organo delle Nazioni Unite (e quindi anche dinanzi al Comitato), mentre nessuna possibilità di far valere le proprie ragioni è prevista per i funzionari e per gli Stati (48); in secondo luogo questi ultimi, oltre che ricorrenti, possono anche far parte dell'organo decidente (Comitato).

Si può obiettare che la decisione del Comitato non può pregiudicare i diritti dei funzionari senza che questi possano far valere le proprie ragioni. Infatti se il ricorrente è un funzionario, il Comitato esamina la richiesta tenendo conto delle ragioni enunciate nel ricorso; se il ricorso viene inoltrato dal Segretario generale o da uno Stato, normalmente con tale atto si provvede ad impugnare una decisione nella quale parte soccombente è l'amministrazione, per cui qualora il Comitato decida di non richiedere l'intervento della Corte internazionale di giustizia, la decisione diventa definitiva a tutto vantaggio del funzionario. In caso contrario viene richiesto il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia, per modo che è in questa fase che si pone in modo più saliente il problema della parità processuale delle parti. Nè la circostanza che alla Corte venga richiesto un parere consultivo e non già la emanazione di una sentenza può far venir meno l'importanza della applicazione di tale principio, sia perchè si ritiene che la differenza tra attività giurisdizionale e consultiva, qualora vi siano delle parti in causa,

---

(48) Cfr. DURANTE, *L'ordinamento* cit., p. 433.

è del tutto nominale (49), sia perchè nello specifico caso il parere consultivo della Corte assume un valore particolare.

Invero, ai sensi dell'art. 66 dello statuto della Corte internazionale di giustizia, soltanto gli Stati e le organizzazioni internazionali, su richiesta del Cancelliere, possono fornire informazioni scritte alla Corte stessa. Tale norma ebbe dalla Corte una interpretazione di carattere restrittivo, proprio in occasione del parere consultivo richiesto dall'Assemblea generale sugli effetti delle decisioni del T.A.N.U. (50).

Pertanto al fine di cercare di mantenere, per quanto possibile, la parità processuale delle parti interessate al parere consultivo, il Segretario generale diede assicurazione che avrebbe provveduto ad instaurare una procedura simile a quella elaborata dalla Società delle Nazioni per i ricorsi proposti dai funzionari alla Commissione della Saar (51). Inoltre l'Assemblea generale, in occasione della approvazione del procedimento di

---

(49) In tal senso cfr. MIGLIAZZA, *I rapporti tra il tribunale amministrativo* cit., pp. 273 sgg.

(50) Con lettere rispettivamente del 10-6-54 e 4-2-54 il Cancelliere della Corte, su istruzione del Presidente, comunicò alla Federazione delle Associazioni dei funzionari internazionali ed ai patroni dei funzionari interessati di dover respingere le memorie scritte presentate, in ossequio a quanto disposto dall'art. 66, par. 2 dello statuto della Corte (cfr. C.I.J., *Mémoires* 1954, *Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 390 e 397).

(51) Tale procedura prevedeva: 1) la presentazione di memorie al Segretario generale da parte di ex funzionari nel termine di 3 mesi e mezzo; 2) replica del Segretario generale da comunicarsi entro 30 giorni; 3) controreplica delle parti private entro 60 giorni; 4) trasmissione di tutti questi documenti alla Corte permanente di giustizia internazionale, unitamente alla domanda di un parere. Inoltre il Segretario generale avrebbe rinunciato al diritto di partecipare al dibattito orale dinanzi alla Corte (cfr. *League of Nations, Official Journal*, Nov.-Dec. 1939, p. 502). La dichiarazione di attenersi a tale procedura — che peraltro non venne mai messa in pratica — fu effettuata dal Segretario generale in occasione della presentazione delle sue osservazioni al rapporto del Comitato speciale (doc. A/2099, allegato II; doc. A/3016).



revisione, ha indirizzato una raccomandazione agli Stati membri e al Segretario generale invitandoli ad astenersi dal presentare le dichiarazioni orali previste espressamente dall'art. 66 dello statuto della Corte internazionale di giustizia in aggiunta alle informazioni scritte; si cerca in tal modo di eliminare la disparità processuale a svantaggio dei funzionari ai quali non è possibile comparire dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.

La soluzione adottata ha sollevato numerosi problemi di carattere generale concernenti l'impossibilità della partecipazione degli individui ai procedimenti dinanzi alla Corte internazionale di giustizia (52). Notevole interesse ha suscitato inoltre la procedura seguita per richiedere il parere consultivo della Corte ai sensi dell'art. 12 dello statuto del T.A.O.I.L., che sotto questo profilo presenta varie analogie con l'art. 11 dello statuto del T.A.N.U. (53).

11. — Il parere consultivo formulato dalla Corte internazionale di giustizia ha valore vincolante: esso però non vincola direttamente le parti (54) che hanno partecipato al giudizio dinanzi al Tribunale, ma esplica la sua efficacia diretta nei

---

(52) La documentazione della evoluzione che si è verificata su tale problema si può ritrovare nella memoria (doc. A/C 78/L 10) del 13-4-1955, sottoposta dal Segretario generale al Comitato speciale, dal titolo « *La participation des individus à la procédure devant la Cour internationale de justice* » (e anteriormente alla Corte permanente di giustizia internazionale). L'esame dei vari problemi concernenti la richiesta di pareri consultivi è stata effettuata anche in vari scritti: cfr. principalmente GROSS, *Participation of Individuals in Advisory Proceedings before the International Court of Justice: Question of Equality between the Parties*, in *The American Journal of International Law*, 1958, pp. 16 sgg.; LANGROD, *La réforme 1955 du Tribunal administratif cit.*, pp. 293 sgg.; DEHAUSSY, *La procédure de réformation cit.*, p. 473.

(53) Cfr. GROSS, *Participation of Individuals cit.*, p. 26.

(54) Contrariamente al parere consultivo per le decisioni del T.A.O.I.L. (art. 13 dello statuto).

confronti del T.A.N.U. il quale deve riunirsi espressamente per confermare la decisione iniziale impugnata, ovvero per pronunciare un nuovo giudizio in conformità all'insegnamento della Corte. Anche il Segretario generale, se lo ritiene opportuno e possibile, può dare immediatamente esecuzione al parere consultivo.

In un certo qual senso, quindi, il parere della Corte internazionale di giustizia presenta una analogia con i pronunciati della Corte di Cassazione ispirata al modello francese (55); questa è infatti considerata come l'autorità suprema a cui spetta il compito di interpretare le norme, rimettendo peraltro al giudice di merito l'applicazione concreta del diritto ai casi singoli (56).

Tale analogia richiede però un chiarimento di notevole importanza circa gli effetti del parere consultivo vincolante nei confronti della decisione impugnata. Infatti qualora la Corte internazionale di giustizia riscontri che la decisione impugnata è viziata per uno dei motivi previsti dall'art. 11 dello statuto del T.A.N.U., occorre accertare se il suo parere consultivo determina l'annullamento della decisione del Tribunale nel suo complesso, ovvero se questa debba essere emendata soltanto su quei punti di diritto che sono stati ritenuti erronei. Le conseguenze sono infatti diverse.

Nel primo caso, invero, può accadere che, pur applicando i principi di diritto sanciti dalla Carta, il nuovo esame del merito della controversia induca il Tribunale a modificare il

---

(55) Infatti il giudizio che si svolge dinanzi al Supremo tribunale tedesco (Reichsgericht) riguarda anch'esso soltanto gli errori di diritto relativi al giudizio di merito o al rito, ma, per quanto concerne i primi, esso involge una cognizione estesa, anche al di là dei motivi adottati dal ricorrente, a tutto il giudizio « de jure »; cfr. al riguardo CALAMANDREI, *La Cassazione civile*, I, 1920, p. 648; FAZZALARI, *Il giudizio civile di cassazione*, Milano, 1960, p. 5).

(56) In tal senso cfr. DEHAUSSY, *La procédure de réformation cit.*, p. 467.



suo giudizio anche su tali punti, giungendo a soluzioni del tutto particolari e forse contrarie alla parte che ha proposto l'impugnativa accolta. Nel secondo caso, invece, al Tribunale sarebbe precluso un nuovo esame del merito e si dovrebbe limitare ad applicare i principi di diritto accertati.

Benchè lo statuto del T.A.N.U. non risolva esplicitamente il problema, sembra ritenersi preferibile la seconda soluzione.

Infatti il giudizio di cassazione provoca la nullità della sentenza impugnata proprio perchè tale giudizio è sorto storicamente come una *querela nullitatis*; anche se in seguito il giudizio di cassazione è stato esteso all'esame di altri vizi che non producono necessariamente la nullità delle sentenze, è però stata mantenuta la sua originaria funzione di cassare le decisioni dei giudici di merito.

Siffatto processo storico è completamente estraneo alla competenza attribuita alla Corte internazionale di giustizia dallo statuto del T.A.N.U. La Corte internazionale di giustizia, infatti, esercita una funzione consultiva, anche se di carattere vincolante, per chiarire un punto di diritto controverso. La sua funzione quindi si limita ad accertare l'esistenza o meno di un vizio nella decisione impugnata, senza peraltro determinarne la nullità totale, ma imponendo attraverso il suo insegnamento, la modifica della parte viziata senza venire ad incidere sulle questioni che esulano dai motivi di impugnativa.

Il fatto stesso che il Segretario generale possa dare esecuzione a quanto disposto nel parere consultivo senza l'intervento del Tribunale dimostra che non occorre in ogni caso istituire un nuovo giudizio, ma è sufficiente uniformarsi all'insegnamento della Corte su quei punti sui quali essa si è pronunciata.

La circostanza che la funzione esercitata dalla Corte internazionale di giustizia mediante il parere consultivo esuli dagli schemi normali degli organi giurisdizionali statuali, dimostra la particolarità dell'ordinamento nel quale il parere della Corte esplica la sua efficacia. Del resto l'efficacia vincolante dei pareri

consultivi emanati dalla Corte internazionale di giustizia non presenta una novità assoluta, in quanto erano già state previste da altre disposizioni normative (57).

Concludendo, si può osservare che il meccanismo instaurato con la riforma dello statuto del T.A.N.U. del 1955, pur con tutte le perplessità cui si è accennato, presenta un progresso della struttura dell'ordinamento interno delle Nazioni Unite verso un sempre più accentuato tentativo di prospettare la separazione dei poteri. Infatti il ricorso alla Corte internazionale di giustizia esclude l'intervento dell'Assemblea generale nei rapporti giuridici tra l'organizzazione e i suoi funzionari, affermando il principio che le decisioni del T.A.N.U. possono essere riformate soltanto da un altro organo giurisdizionale.

12. — Contro le decisioni del T.A.N.U. può essere proposto anche il ricorso per revocazione.

Legittimati a proporre tale impugnativa sono il Segretario generale o il ricorrente; nel termine ricorrente devono comprendersi anche i beneficiari e gli eredi *mortis causa*.

Non è chiaro, invece, perchè la impugnativa non possa essere esercitata anche dagli eventuali intervenuti in causa ai sensi degli artt. 19 e 20 dello statuto del T.A.N.U. Infatti, nel processo dinanzi al T.A.N.U. mancando l'istituto della opposizione del terzo, gli interessati, che non siano il ricorrente e il Segretario generale, i quali sono stati danneggiati da una decisione basata su un giudizio di fatto erroneo, non hanno alcun mezzo processuale per far valere i propri diritti. La formulazione restrittiva della norma stupisce ancor di più quando si

---

(57) Cfr., ad esempio, art. 8, sez. 30 della convenzione sui privilegi ed immunità delle Nazioni Unite, in *United Nations Legislative Series, Legislative Texts*, I, cit. p. 189; art. 9, sez. 32 della convenzione sui privilegi ed immunità delle Istituzioni specializzate, in *United Nations Legislative Series, Legislative Texts*, II, cit., p. 108.

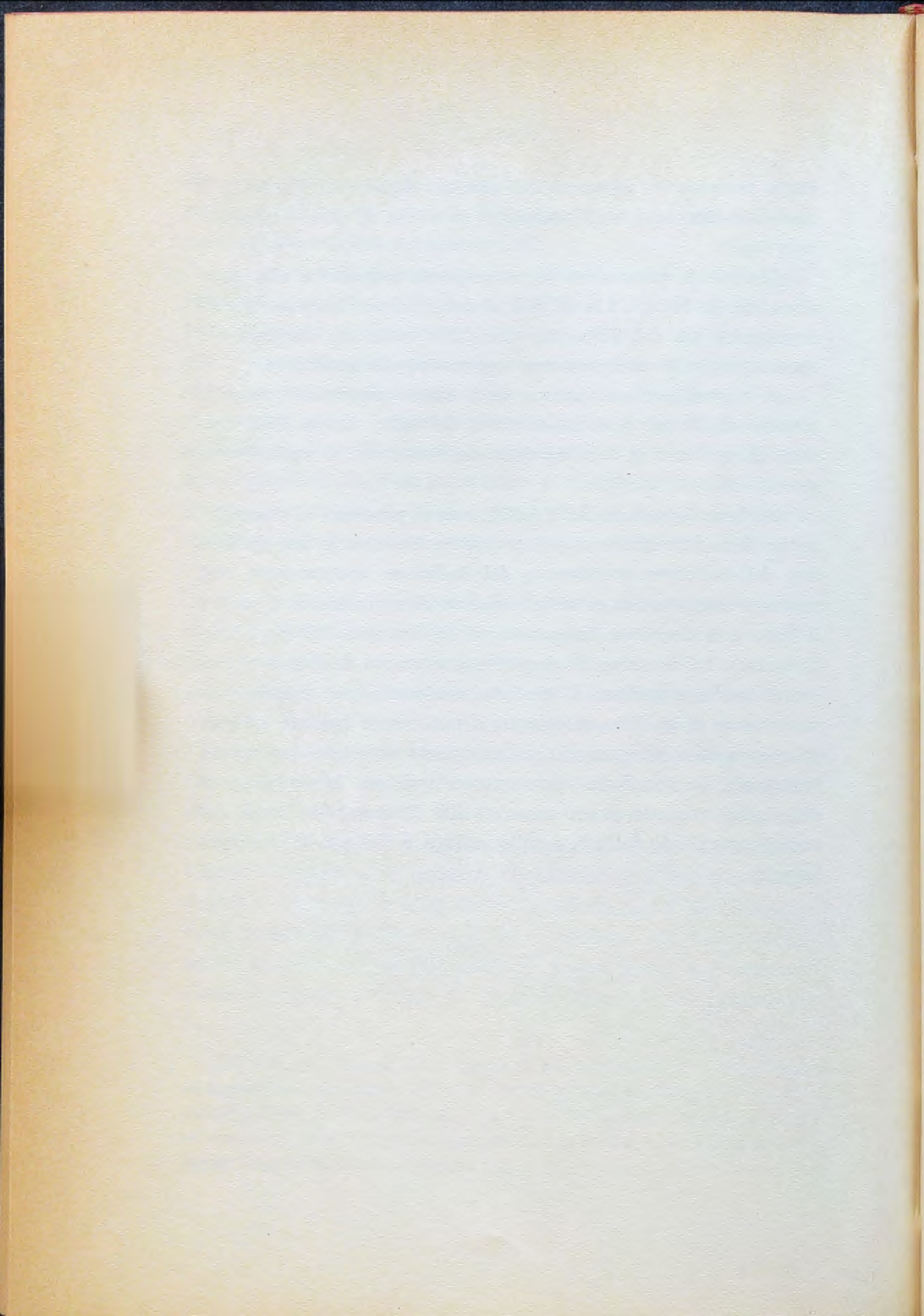


abbia presente la struttura del giudizio dinanzi al T.A.N.U., il quale sembra favorire l'intervento in causa di tutti i soggetti interessati.

Motivo di revocazione è la scoperta, successiva alla decisione, di un fatto decisivo ai fini del giudizio, ignorato precedentemente sia dal Tribunale che dalla parte che domanda la revocazione e la cui ignoranza non può esserle attribuita.

Il ricorso per revocazione deve essere presentato entro il termine di 30 giorni dalla scoperta del fatto nuovo e nel termine di un anno dalla data della decisione che si vuole impugnare.

Sebbene lo statuto del T.A.N.U. non si pronunci al riguardo, anche il giudizio per revocazione deve presentare le due distinte fasi del *judicium rescidens* e del *judicium rescissorium*. Nel primo si esamina se esiste un motivo di revocazione e se tra il fatto e la decisione impugnata vi sia un nesso di causalità; il secondo ha lo scopo di rimettere una nuova decisione al posto di quella annullata. Il giudizio rescissorio può essere dato unitamente al giudizio rescidente, o può essere lasciato ad una successiva fase, allorquando sia necessario espletare una nuova istruttoria. Le specifiche norme procedurali per lo svolgimento dei giudizi possono essere emanate dal Tribunale in virtù dei poteri conferitigli dall'art. 6 dello statuto e dall'art. 26 del regolamento.





---

STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DES NATIONS UNIES

Adopté par l'Assemblée générale le 24 novembre 1949 [résolution 351 A (IV)]  
et amendé le 9 décembre 1953 [résolution 782 B (VIII)] et le 8 novembre  
1955 [résolution 957 (X)]

ARTICLE PREMIER

1. Le présent Statut crée un Tribunal qui portera le nom de Tribunal administratif des Nations Unies.

ARTICLE 2

1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires, et pour statuer sur lesdites requêtes. Les termes « contrat » et « conditions d'emploi » comprennent toutes dispositions pertinentes du statut et du règlement en vigueur au moment de l'inobservation invoquée, y compris les dispositions du règlement des pensions du personnel.

2. Le Tribunal est ouvert:

- a) A tout fonctionnaire du Secrétariat des Nations Unies, même si son emploi a cessé, ainsi qu'à toute personne qui a succédé *mortis causa* aux droits de ce fonctionnaire;
- b) A toute autre personne qui peut justifier de droits résultant d'un contrat d'engagement ou de conditions d'emploi, notamment des dispositions du statut du personnel et de tout règlement dont aurait pu se prévaloir le fonctionnaire.

3. En cas de contestation touchant sa compétence, le Tribunal décide.

4. Toutefois, le Tribunal n'est pas compétent pour connaître d'une requête si les faits qui la motivent sont antérieurs au 1er janvier 1950.

### ARTICLE 3

1. Le Tribunal se compose de sept membres, tous de nationalité différente. Trois d'entre eux seulement siègent dans chaque espèce.

2. Les membres sont désignés pour trois ans par l'Assemblée générale, et leur mandat est renouvelable, étant entendu toutefois que, parmi les premiers membres désignés, deux membres sont désignés pour un an seulement et deux autres pour deux ans. Le membre désigné en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré ne l'est que pour le reste du mandat de son prédécesseur.

3. Le Tribunal élit parmi ses membres son Président et ses deux Vice-Présidents.

4. Le Secrétaire général fournit au Tribunal un secrétaire et tout autre personnel jugé nécessaire.

5. Un membre du Tribunal ne peut être relevé de ses fonctions par l'Assemblée générale que si les autres membres estiment à l'unanimité qu'il n'est plus qualifié pour les exercer.

6. Un membre du Tribunal qui désire résigner ses fonctions adresse sa démission au Président du Tribunal qui la transmet au Secrétaire général. Cette dernière notification entraîne vacance du siège.

### ARTICLE 4

Le Tribunal se réunit en session ordinaire aux dates fixées par son règlement, à condition qu'il y ait des affaires au rôle et que, de l'avis du Président, ces affaires justifient la tenue de la session. Le Président peut convoquer des sessions extraordinaires si les affaires inscrites au rôle le justifient.

### ARTICLE 5

1. Le Secrétaire général des Nations Unies prend les mesures administratives nécessaires au fonctionnement du Tribunal.

2. Les dépenses du Tribunal sont à la charge de l'Organisation des Nations Unies.

### ARTICLE 6

1. Sous réserve des dispositions du présent Statut, le Tribunal arrête son règlement.

2. Le règlement contiendra des dispositions concernant :



- a) L'élection du Président et des Vice-Présidents;
- b) La composition du Tribunal pour ses sessions;
- c) Les règles à suivre pour l'introduction des requêtes et le déroulement de la procédure;
- d) L'intervention de personnes auxquelles le Tribunal est ouvert en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 et dont les droits sont susceptibles d'être affectés, par le jugement à intervenir;
- e) L'audition, à titre d'information, de personnes qui, sans être parties au procès, ont accès au Tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 2; et, d'une façon générale;
- f) Toutes autres questions relatives au fonctionnement du Tribunal.

#### ARTICLE 7

1. Une requête n'est recevable que si le fonctionnaire intéressé a préalablement soumis le différend à l'organisme paritaire de recours prévu par le statut du personnel et si cet organisme a communiqué son avis au Secrétaire général, sauf lorsque le Secrétaire général et le requérant sont convenus de soumettre directement la requête au Tribunal administratif.

2. Dans le cas et dans la mesure où les recommandations de l'organisme paritaire font droit à la requête présentée, une requête devant le Tribunal est recevable si le Secrétaire général:

- a) A rejeté les recommandations;
- b) N'a pas pris de décision dans les trente jours qui suivent la communication de l'avis; ou
- c) N'a pas donné suite aux recommandations dans les trente jours qui suivent la communication de l'avis.

3. Dans le cas et dans la mesure où les recommandations faites par l'organisme paritaire et acceptées par le Secrétaire général ne font pas droit à la demande du requérant, la requête est recevable, sauf si l'organisme paritaire estime à l'unanimité qu'elle est futile.

4. La requête, pour être recevable, doit être introduite dans les quatre-vingt-dix jours à compter des dates et périodes visées au paragraphe 2 du présent article ou dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date où est communiqué l'avis de l'organisme paritaire dont les recommandations ne font pas droit à la requête. Si le fait rendant la requête recevable par le Tribunal, conformément aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus, est antérieur à la date à laquelle la première session du Tribunal a été annon-

cée, le délai de quatre-vingt-dix jours commencera à courir à compter de cette date. Toutefois, ce délai sera porté à un an lorsque les héritiers d'un fonctionnaire décédé ou le représentant d'un fonctionnaire incapable de gérer ses propres affaires introduisent la requête au nom de ce fonctionnaire.

5. Le Tribunal peut, dans tout cas particulier, décider de suspendre l'application des dispositions relatives aux délais.

6. L'introduction d'une requête n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision contestée.

7. Les requêtes peuvent être introduites dans l'une quelconque des cinq langues officielles de l'Organisation des Nations Unies.

#### ARTICLE 8

La procédure orale devant le Tribunal sera publique, à moins que le Tribunal ne décide que des circonstances exceptionnelles exigent qu'elle se déroule à huis clos.

#### ARTICLE 9

1. S'il reconnaît le bien-fondé de la requête, le Tribunal ordonne l'annulation de la décision contestée, ou l'exécution de l'obligation invoquée. En même temps, le Tribunal fixe le montant de l'indemnité qui sera versée au requérant pour le préjudice subi si, dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement, le Secrétaire général décide, dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, de verser une indemnité au requérant, sans qu'une nouvelle procédure soit nécessaire; toutefois, cette indemnité ne peut être supérieure au montant net du traitement de base du requérant pour une période de deux ans. Cependant, le Tribunal peut, dans des cas exceptionnels, lorsqu'il juge qu'il y a lieu de le faire, ordonner le versement d'une indemnité plus élevée. Un exposé des motifs accompagne chaque décision de ce genre prise par le Tribunal.

2. Si le Tribunal estime que la procédure prescrite par le Statut du personnel et le Règlement du personnel n'a pas été suivie, il peut, à la demande du Secrétaire général et avant de statuer au fond, ordonner le renvoi de l'affaire pour que la procédure requise soit suivie ou reprise. Lorsqu'il décide de renvoyer une affaire, le Tribunal peut ordonner le paiement au requérant d'une indemnité en réparation de tout préjudice subi par suite de retard imputable à la procédure suivie; cette indemnité ne peut être supérieure au montant net du traitement de base pour une période de trois mois.



3. Lorsqu'il y a lieu à indemnité, celle-ci est fixée par le Tribunal et versée par l'Organisation des Nations Unies ou, le cas échéant, par l'institution spécialisée à laquelle la compétence du Tribunal s'étend aux termes de l'article 14.

#### ARTICLE 10

1. Le Tribunal décide à la majorité des voix.
2. Sous réserve des dispositions des articles 11 et 12, les jugements du Tribunal sont définitifs et sans appel.
3. Les jugements sont motivés.
4. Les jugements sont rédigés dans l'une quelconque des cinq langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, en deux originaux qui sont déposés aux archives du Secrétariat des Nations Unies.
5. Il est remis une expédition du jugement à chacune des parties. Il en est également remis copie, sur requête, à tout intéressé.

#### ARTICLE 11

1. Si un Etat Membre, le Secrétaire général ou la personne qui a été l'objet d'un jugement rendu par le Tribunal (y compris toute personne qui a succédé *mortis causa* à ses droits) conteste le jugement en alléguant que le Tribunal a outrepassé sa juridiction ou sa compétence ou n'a pas exercé sa juridiction ou a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies ou a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé, cet Etat Membre, le Secrétaire général ou l'intéressé peut, dans les trente jours suivant le jugement, demander par écrit au Comité créé en vertu du paragraphe 4 du présent article de prier la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question.

2. Dans les trente jours suivant la réception de la demande visée au paragraphe 1 du présent article, le Comité décide si cette demande repose sur des bases sérieuses. S'il en décide ainsi, il prie la Cour de donner un avis consultatif et le Secrétaire général prend les dispositions voulues pour transmettre à la Cour l'opinion de la personne visée au paragraphe 1.

3. Si aucune demande n'est faite en vertu du paragraphe 1 du présent article ou si le Comité ne décide pas de demander un avis consultatif dans les délais prescrits par le présent article, le jugement du Tribunal devient définitif. Chaque fois que la Cour est priée de donner un avis consultatif, le Secrétaire général ou bien donne effet à l'avis de la Cour, ou bien prie

le Tribunal de se réunir spécialement pour confirmer son jugement initial ou rendre un nouveau jugement, conformément à l'avis de la Cour. S'il n'est pas invité à se réunir spécialement, le Tribunal, à sa session suivante, confirme son jugement ou le rend conforme à l'avis de la Cour.

4. Aux fins du présent article, il est créé un Comité, autorisé en vertu du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte à demander des avis consultatifs à la Cour. Le Comité est composé des Etats Membres représentés au Bureau de la dernière en date des sessions ordinaires de l'Assemblée générale. Le Comité se réunit au Siège de l'Organisation et établit son propre règlement.

5. Lorsque le Tribunal a accordé une indemnité à la personne intéressée et que le Comité a prié la Cour de donner un avis consultatif en application du paragraphe 2 du présent article, le Secrétaire général, s'il considère qu'il serait difficile à l'intéressé de défendre ses intérêts, lui avance, dans les quinze jours suivant la décision du Comité demandant un avis consultatif, un tiers de l'indemnité totale accordée par le Tribunal, déduction faite des prestations de licenciement qui auraient déjà été versées. Cette avance est faite étant entendu que, dans les trente jours suivant la décision que le Tribunal rend en application du paragraphe 3 du présent article, l'intéressé rembourse à l'Organisation des Nations Unies la différence éventuelle entre cette avance et la somme à laquelle il a droit en vertu de l'avis de la Cour.

## ARTICLE 12

Le Secrétaire général ou le requérant peut demander au Tribunal la revision d'un jugement en raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé du jugement, était inconnu du Tribunal et de la partie qui demande la revision, sans qu'il y ait eu faute à l'ignorer. La demande doit être formée dans le délai de trente jours après la découverte du fait et dans le délai d'un an à dater du jugement. Le Tribunal peut, à tout moment, soit d'office, soit sur la demande de l'une des parties, rectifier, dans ses jugements, toute erreur matérielle ou erreur de calcul, ou toute erreur résultant d'une inadvertance ou d'une omission.

## ARTICLE 13

Le présent Statut peut être amendé par décision de l'Assemblée générale.



## ARTICLE 14

La compétence du Tribunal peut être étendue à toute institution spécialisée reliée à l'Organisation des Nations Unies conformément aux Articles 57 et 63 de la Charte, dans des conditions à fixer par un accord que le Secrétaire général des Nations Unies conclura avec elle à cet effet. Pareil accord prévoira expressément que cette institution sera liée par les décisions du Tribunal et qu'elle sera chargée du paiement de toute indemnité allouée à un de ses fonctionnaires par le Tribunal. Dans l'accord figureront notamment des dispositions relatives à la participation de l'institution aux arrangements administratifs visant le fonctionnement du Tribunal et à sa contribution aux dépenses du Tribunal.

### REGLEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Adopté par le Tribunal le 7 juin 1950 et amendé le 20 décembre 1951, le 9 décembre 1954, le 30 novembre 1955, le 4 décembre 1958 et le 14 septembre 1962<sup>1</sup>

#### Chapitre premier. - Organisation

### ARTICLE PREMIER

Sauf décision contraire de l'Assemblée générale des Nations Unies, les membres du Tribunal entrent en fonctions le 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle ils ont été désignés par l'Assemblée générale.

### ARTICLE 2

1. A sa session plénière annuelle, le Tribunal élit pour un an un président, un premier vice-président et un deuxième vice-président. Le Président et les Vice-Présidents ainsi élus entrent en fonctions immédiatement. Ils sont rééligibles.

2. Le Président et les Vice-Présidents sortants restent en fonctions jusqu'à l'élection de leurs successeurs.

3. Si le Président (ou un Vice-Président) cesse d'être membre du Tribunal ou se démet de ses fonctions de président (ou de vice-président)

---

<sup>1</sup> A/CN.5/1, AT/7, AT/9, AT/10, AT/12, et AT/13.

avant l'expiration normale de son mandat, il est procédé à l'élection d'un successeur pour la durée du mandat restant à courir. En cas de vacance d'une vice-présidence, le Président peut faire procéder par correspondance à l'élection d'un successeur.

4. Les élections se font à la majorité des voix.

### ARTICLE 3

1. Le Président dirige les travaux du Tribunal et de son secrétariat; il représente le Tribunal pour toutes les questions d'ordre administratif; il en préside les audiences.

2. En cas d'empêchement du Président, celui-ci charge l'un des Vice-Présidents d'assurer la présidence. En l'absence d'une telle désignation de la part du Président, le premier Vice-Président ou, à défaut de ce dernier, le deuxième Vice-Président assure la présidence.

3. Le Tribunal ne peut connaître d'une affaire que sous la présidence du Président ou de l'un des Vice-Présidents.

### ARTICLE 4

1. Le Tribunal dispose d'un secrétaire et du personnel mis à sa disposition par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

2. En cas d'empêchement du Secrétaire, celui-ci est remplacé par un fonctionnaire désigné par le Secrétaire général.

## Chapitre II. - Sessions

### ARTICLE 5

1. Le Tribunal tient chaque année une session plénière (normalement pendant le dernier trimestre de l'année), en vue d'élire le Président et les Vice-Présidents et de traiter toutes questions touchant l'administration ou le fonctionnement du Tribunal. Toutefois, lorsqu'il n'y a pas d'affaires au rôle dont l'examen justifie, de l'avis du Président, la tenue d'une session, le Président peut, après avoir consulté les autres membres du Tribunal, décider de reporter la session plénière annuelle à une date ultérieure.

2. Le Président peut convoquer une session plénière extraordinaire s'il estime que cette convocation est nécessaire pour traiter une question touchant l'administration ou le fonctionnement du Tribunal. Les membres du Tribunal doivent être avisés de la convocation d'une session plénière



extraordinaire trente jours au moins avant la date d'ouverture de ladite session.

3. Le quorum des sessions plénières est constitué par quatre membres du Tribunal.

4. Les sessions plénières du Tribunal ont lieu au Siège de l'Organisation des Nations Unies; toutefois, le Président peut, si les circonstances l'exigent, fixer un autre lieu de réunion après consultation du Secrétaire.

#### ARTICLE 6

1. Le Président désigne les trois membres du Tribunal qui, conformément à l'article 3 du Statut, composent le Tribunal siégeant dans chaque affaire ou groupe d'affaires. Il peut également désigner un ou plusieurs autres membres du Tribunal en qualité de suppléants.

2. En conformité des dispositions de l'article 4 du Statut, le Tribunal se réunit en session ordinaire pour examiner les affaires. Le Tribunal se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque de la session plénière et au cours du deuxième trimestre de l'année. Les sessions ordinaires n'ont lieu qu'à la condition qu'il y ait au rôle des affaires justifiant, de l'avis du Président, par leur nombre ou par leur urgence, la tenue de la session. La décision du Président relative à l'ouverture des sessions ordinaires est portée à la connaissance des membres du Tribunal trente jours au moins avant la date d'ouverture de ladite session.

3. Le Président peut convoquer le Tribunal en session extraordinaire lorsqu'il estime que le nombre ou l'urgence des affaires inscrites au rôle le justifie. L'avis de la convocation d'une session extraordinaire est porté à la connaissance des membres quinze jours au moins avant la date d'ouverture de ladite session.

4. Les sessions ordinaires et extraordinaires du Tribunal se tiennent aux dates et aux lieux fixés par le Président après consultation du Secrétaire.

5. Le Secrétaire adresse aux membres du Tribunal désignés par le Président conformément au paragraphe 1 du présent article les dossiers et autres pièces relatifs aux affaires dont ils sont saisis.

#### Chapitre III. - Procédure par écrit

#### ARTICLE 7

1. La requête introductive d'instance est adressée au Tribunal par

l'intermédiaire du Secrétaire dans l'une des langues officielles de l'Organisation des Nations Unies. Elle est divisée en quatre parties intitulées respectivement :

- I. Renseignements sur la situation personnelle et administrative du requérant ;
- II. Conclusions ;
- III. Mémoire explicatif ;
- IV. Annexes.

2. Les renseignements sur la situation personnelle et administrative du requérant sont établis conformément au modèle figurant à l'annexe I du présent règlement.

3. Les conclusions indiquent toutes les mesures et décisions que le requérant prie le Tribunal d'ordonner ou de prendre. Elles précisent :

- a) Les mesures préliminaires ou interlocutoires, telles que la production de pièces supplémentaires ou l'audition de témoins, que le requérant prie le Tribunal d'ordonner avant de procéder à l'examen quant au fond ;
- b) Les décisions contestées dont le requérant demande l'annulation conformément au paragraphe 1 de l'article 9 du Statut ;
- c) Les obligations invoquées dont le requérant demande l'exécution conformément au paragraphe 1 de l'article 9 du Statut ;
- d) Le montant de l'indemnité que le requérant réclame pour le cas où le Secrétaire général déciderait, dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, de verser une indemnité pour le préjudice subi conformément à la faculté que lui donne le paragraphe 1 de l'article 9 du Statut ;
- e) Et toute autre demande que le requérant désire présenter conformément au Statut.

4. Le mémoire explicatif expose les faits et les arguments juridiques à l'appui des conclusions. Il précise, entre autres, les clauses du contrat d'engagement et des conditions d'emploi dont l'inobservation est invoquée.

5. Les annexes contiennent le texte de tous les documents mentionnés dans les trois premières parties de la requête. Elles sont établies par le requérant conformément aux règles suivantes :

- a) Chaque document est annexé en original ou, à défaut, en une copie portant la mention : "Copie certifiée conforme à l'original" ;
- b) Les documents qui ne sont pas rédigés dans l'une des langues officielles de l'Organisation des Nations Unies sont accompagnés d'une



traduction dans l'une des langues de travail de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies;

- c) Chaque document, quelle qu'en soit la nature, est annexé en entier, même lorsque la requête ne se réfère qu'à une partie du document;
- d) Chaque document constitue une annexe distincte et reçoit un numéro d'ordre en chiffres arabes. La mention "ANNEXE", suivie du numéro d'ordre, est inscrite en haut de la première page du document;
- e) Le dernier document annexé est suivi d'une table des matières qui indique le numéro d'ordre, le titre, la nature, la date et, le cas échéant, la cote de chaque annexe;
- f) La mention "voir annexe", suivie du numéro d'ordre, est placée entre parenthèses dans le texte des autres parties de la requête après toute référence à un document annexé.

6. Le requérant établit sept copies de la requête. Chaque copie contient une déclaration certifiant qu'elle est conforme à l'original de la requête. Elle reproduit toutes les parties de celui-ci, y compris les annexes. Toutefois, le Secrétaire peut, à la demande du requérant, dispenser ce dernier de reproduire, dans un certain nombre de copies de la requête, le texte d'une annexe de longueur exceptionnelle.

7. Le requérant signe la dernière page de l'original de la requête et, dans les annexes de l'original, chacune des mentions visées au paragraphe 5, a, ci-dessus. Il signe également, dans chaque copie de la requête, la déclaration visée au paragraphe 6 ci-dessus. En cas d'incapacité du requérant, les signatures requises sont données par son représentant légal. Le requérant peut aussi, par une lettre à cet effet adressée au Secrétaire, autoriser son conseil ou le membre du personnel qui le représente, à signer à sa place.

8. Le requérant dépose auprès du Secrétaire l'original et les sept copies de la requête dûment signés. Dans le cas où le Secrétaire général et le requérant sont convenus de soumettre directement la requête au Tribunal conformément à la faculté que leur donne le paragraphe 1 de l'article 7 du Statut, le dépôt est fait dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la notification par le Secrétaire général au requérant de son accord à la soumission directe. Dans tous les autres cas, le dépôt est fait dans les délais prescrits par le paragraphe 4 de l'article 7 du Statut et par l'article 22 du présent règlement.

9. Les délais fixés au précédent paragraphe seront portés à un an dans le cas d'une requête introduite par:

a) Une personne qui a succédé *mortis causa* aux droits du fonctionnaire ou;

b) Le représentant légal d'un fonctionnaire incapable de gérer ses propres affaires.

10. Si les conditions de forme fixées par le présent article n'ont pas été remplies, le Secrétaire peut inviter le requérant à régulariser la requête et les copies dans un délai qu'il fixe. Il lui retourne à cet effet les pièces nécessaires. Il peut également, avec l'approbation du Président, procéder lui-même aux régularisations nécessaires lorsque les défauts de la requête n'affectent pas le fond.

11. Après s'être assuré que les dispositions du présent article ont été observées, le Secrétaire transmet au défendeur une copie de la requête.

#### ARTICLE 8

1. La réplique du défendeur est adressée au Tribunal par l'intermédiaire du Secrétaire dans l'une des langues de travail de l'Assemblée générale des Nations Unies. La réplique comprend des conclusions, un mémoire explicatif et des annexes. Les annexes contiennent les textes complets de tous documents mentionnés dans les autres parties de la réplique. Elles sont établies conformément aux règles fixées pour la requête par le paragraphe 5 de l'article 7. Le numéro d'ordre de la première annexe de la réplique est le numéro d'ordre de la dernière annexe de la requête, augmenté d'une unité.

2. Le défendeur établit sept copies de la réplique. Chaque copie contient une déclaration certifiant qu'elle est conforme à l'original de la réplique. Elle reproduit toutes les parties de celui-ci, y compris les annexes. Toutefois le Secrétaire peut, à la demande du défendeur, dispenser ce dernier de reproduire dans un certain nombre de copies de la réplique le texte d'une annexe de longueur exceptionnelle.

3. Le représentant du défendeur signe la dernière page de l'original de la réplique et, dans les annexes de l'original, chacune des mentions visées au paragraphe 5, a, de l'article 7. Il signe également, dans chaque copie de la réplique, la déclaration visée au paragraphe 2 ci-dessus.

4. Dans les trente jours qui suivent la transmission de la requête par le Secrétaire, le défendeur dépose auprès de celui-ci l'original et les sept copies de la réplique, dûment signés.

5. Après s'être assuré que les dispositions du présent article ont été observées, le Secrétaire transmet au requérant une copie de la réplique.



ARTICLE 9

1. Le requérant peut, dans les trente jours qui suivent la transmission de la réplique, déposer auprès du Secrétaire des observations écrites sur la réplique.

2. Le texte complet de tout document mentionné dans les observations écrites est annexé à celles-ci, conformément aux règles fixées pour la requête par le paragraphe 5 de l'article 7. Le numéro d'ordre de la première annexe des observations écrites est le numéro d'ordre de la dernière annexe de la réplique, augmenté d'une unité.

3. Les observations écrites sont déposées en un original et sept copies établis conformément aux règles fixées pour la requête par le paragraphe 6 de l'article 7. L'original et les sept copie sont signés conformément aux règles fixées pour la requête par le paragraphe 7 de l'article 7.

4. Après s'être assuré que les dispositions du présent article ont été observées, le Secrétaire transmet au défendeur une copie des observations écrites.

ARTICLE 10

1. Le Président, soit d'office, soit à la demande de l'une ou de l'autre des parties, peut demander à ces dernières de fournir, dans un délai qu'il fixe, des exposés écrits ou des pièces supplémentaires. Les pièces supplémentaires doivent être produites en original ou en reproduction certifiée conforme, les exposés écrits et les pièces supplémentaires doivent être accompagnés de sept copies dûment certifiées conformes. Toute pièce qui n'est pas rédigée dans l'une des langues officielles de l'Organisations des Nations Unies doit être accompagnée d'une traduction certifiée dans l'une des langues de travail de l'Assemblée générale.

2. Tout exposé écrit ou toute pièce supplémentaire est, dès sa réception, communiqué par le Secrétaire aux autres parties, à moins que, sur la demande d'une des parties et avec l'accord des autres, le Tribunal en ait décidé autrement.

Les dossiers personnels communiqués au Tribunal sont mis par le Secrétaire à la disposition du requérant conformément aux instructions arrêtées par le Tribunal.

3. Pour compléter le dossier de l'affaire avant son inscription au rôle, le Président peut recueillir toutes informations nécessaires auprès d'une partie, de témoins ou d'experts. Le Président peut désigner pour recevoir des dépositions orales un membre du Tribunal ou toute autre personne n'ayant

pas intérêt dans l'affaire. Ces dépositions sont faites sous le couvert de la déclaration prévue au paragraphe 2 de l'article 16.

4. Le Président peut, dans des cas déterminés, déléguer à l'un des Vice-Présidents les pouvoirs qui lui sont conférés par le présent article.

#### ARTICLE 11

1. Lorsque le Président estime que le dossier de l'affaire est suffisamment complet, il charge le Secrétaire d'inscrire l'affaire au rôle. L'inscription effectuée, le Secrétaire en avise immédiatement les parties.

2. Dès que la date de l'ouverture de la session au rôle de laquelle l'affaire a été portée est fixée, le Secrétaire en donne connaissance aux parties.

3. Le Président ou le Tribunal, s'il est en session, statue sur toute demande tendant au renvoi d'une affaire.

#### ARTICLE 12

1. Le Secrétaire est chargé de transmettre toutes les pièces et de faire toutes les communications requises à l'occasion des débats devant le Tribunal.

2. Le Secrétaire ouvre, pour chaque affaire, un dossier où il est fait mention de toutes les mesures prises à l'occasion de la mise en état de l'affaire, des dates de celles-ci, et des dates auxquelles toute pièce ou communication faisant partie de la procédure a été reçue ou expédiée par ses services.

#### ARTICLE 13

Tout requérant peut défendre personnellement sa cause tant par écrit qu'oralement. Sous réserve des dispositions de l'article 7 du présent règlement, il a la faculté de se faire représenter par un membre du personnel de l'Organisation des Nations Unies ou de l'une des institutions spécialisées, ou par un conseil qui est autorisé dans un des Etats membres de l'organisation intéressée à représenter en justice.

#### ARTICLE 14

Si l'une des parties prétend n'être pas en mesure de se conformer aux conditions fixées par l'une des dispositions du présent chapitre, le Président peut l'en dispenser, si cette dérogation n'affecte pas le fond de la requête.



Chapitre IV. - Procédure orale

ARTICLE 15

1. La procédure orale a lieu sur décision du membre présidant ou à la demande de l'une des parties si le membre présidant y consent. La procédure orale peut comporter la comparution et l'audition de témoins ou d'expert. Chaque partie a en outre le droit de faire des exposés oraux et de présenter des observations sur les éléments de preuve fournis.

2. Dans un délai suffisant avant le début de la procédure orale, chaque partie doit faire connaître au Secrétaire et, par son intermédiaire, aux autres parties les noms et qualités des témoins et des experts dont elle demande l'audition, en indiquant les points sur lesquels la déposition doit porter.

3. Le Tribunal règle l'ordre de la procédure orale. Les parties conservent toutefois le droit de présenter brièvement leurs observations sur toute déposition à laquelle elles n'ont pas déjà répondu.

ARTICLE 16

1. Le Tribunal peut poser des questions aux témoins et aux experts. Les parties, leurs représentants ou leurs conseils peuvent, sous la direction du Président, interroger les témoins et les experts.

2. Chaque témoin doit faire la déclaration suivante avant de déposer:

« Je promets solennellement, sur l'honneur et en conscience, de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité ».

Chaque expert doit faire la déclaration suivante avant de déposer:

« Je promets solennellement, sur l'honneur et en conscience, de faire une déposition conforme à ma conviction sincère ».

3. Le Tribunal peut écarter certaines preuves, s'il estime qu'elles ne sont pas pertinentes, qu'elles sont inutiles ou dépourvues de force probante. Le Tribunal peut également limiter les témoignages oraux s'il estime que les pièces produites suffisent.

Chapitre V. - Production de preuves supplémentaires au cours de la procédure

ARTICLE 17

Le Tribunal peut, à un stade quelconque de la procédure, demander que soient produites les pièces ou fournies les autres preuves jugées né-

cessaires. Il peut ordonner toute mesure d'instruction qu'il jugera utile.

Chapitre VI. - Renvoi d'une affaire en application de l'article 9, paragraphe 2,  
du Statut

ARTICLE 18

1. Si, au cours de son délibéré, le Tribunal estime qu'il soit possible, en application de l'article 9, paragraphe 2, du Statut, de renvoyer l'affaire pour que la procédure requise soit suivie ou reprise, il en informe les parties.

2. Le Tribunal statue au fond si, à l'expiration d'un délai de deux jours à partir de cette communication, aucune demande concernant le renvoi de l'affaire n'a été présentée par le Secrétaire général.

Chapitre VII. - Intervention

ARTICLE 19

1. Toute personne à qui le Tribunal est ouvert en vertu de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 14 du Statut, peut demander, à tout moment, à intervenir dans une affaire en cours, en faisant valoir qu'elle possède un droit qui est susceptible d'être affecté par le jugement que le Tribunal doit rendre. Elle établit et dépose à cet effet, en la forme prévue à l'annexe II, une demande d'intervention conformément aux conditions fixées par le présent article.

2. Les règles stipulées au chapitre III concernant la préparation et la présentation des requêtes s'appliquent *mutatis mutandis* aux demandes d'intervention.

3. Après s'être assuré que les dispositions du présent article ont été observées, le Secrétaire transmet une copie de la demande d'intervention au requérant et au défendeur. Le Président détermine, s'il y a lieu, les pièces de procédure que le Secrétaire doit transmettre à l'intervenant.

4. Le Tribunal statue sur la recevabilité de toute demande d'intervention présentée conformément au présent article.

ARTICLE 20

Le Secrétaire général des Nations Unies, le chef du Secrétariat d'une



institution spécialisée à laquelle la compétence du Tribunal a été étendue en conformité du Statut, ainsi que le Président du Comité mixte de la Caisse commune des pensions ont la faculté d'intervenir à tout moment, après en avoir avisé préalablement le Président du Tribunal, s'ils estiment que leurs administrations respectives peuvent être affectées par le jugement qui doit être rendu par le Tribunal.

#### ARTICLE 21

Lorsqu'il apparaît qu'une personne peut avoir intérêt à intervenir dans une affaire en vertu des articles 19 ou 20, le Président, ou, pendant une session, le Tribunal, peut ordonner au Secrétaire de transmettre à cette personne une copie de la requête soumise dans l'affaire.

#### Chapitre VIII. - Requêtes invoquant l'inobservation des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

#### ARTICLE 22

Dans le cas d'une requête contre une décision du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ou du comité des pensions du personnel d'une organisation affiliée, les délais fixés à l'article 7 du Statut du Tribunal sont comptés à partir de la date de la communication à la partie intéressée de la décision attaquée.

#### Chapitre IX. - Dispositions diverses

#### ARTICLE 23

1. Le Tribunal peut accepter d'entendre à titre d'information les personnes qui, même sans être parties au procès, ont accès au Tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du Statut, lorsque ces personnes sont susceptibles de fournir des renseignements se rapportant à l'affaire.

2. Le Tribunal peut décider d'entendre des représentants dûment autorisés de l'association du personnel de l'organisation intéressée.

#### ARTICLE 24

Le Tribunal ou, dans l'intervalle de ses sessions, le Président ou le membre président peut réduire ou augmenter tous délais fixés par le présent règlement.

ARTICLE 25

Le Secrétaire communique deux fois par an à tous les membres du Tribunal le texte de toutes les décisions du Tribunal prises au cours de la période précédente.

ARTICLE 26

Toutes les questions qui ne sont pas expressément prévues dans le présent règlement seront réglées par une décision du Tribunal prise dans chaque cas d'espèce, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 6 du Statut.

ANNEXE I

Modèle de première partie de requête, à établir conformément à l'article 7

RENSEIGNEMENTS SUR LA SITUATION PERSONNELLE ET ADMINISTRATIVE DU REQUÉRANT

1. Désignation du défendeur.
2. Désignation du requérant:
  - a) Nom et prénoms;
  - b) Date et lieu de naissance;
  - c) Situation de famille;
  - d) Nationalité;
  - e) Adresse pour les besoins de la procédure.
3. Le cas échéant, désignation du conseil ou du membre du personnel représentant le requérant devant le Tribunal.
4. Situation administrative du requérant:
  - a) Organisation dont le requérant était fonctionnaire au moment de la décision contestée;
  - b) Date d'entrée en service;
  - c) Titre et grade au moment de la décision contestée;
  - d) Nature du contrat du requérant (a).
5. Si le requérant n'était pas fonctionnaire à l'époque de la décision contestée, indiquer:

---

(a) Indiquer entre parenthèses le numéro de l'annexe où la pièce en question est reproduite conformément au paragraphe 5 de l'article 7.



- a) Les nom, prénoms, nationalité et situation administrative du fonctionnaire dont les droits sont invoqués;
  - b) Les liens qui unissent le requérant audit fonctionnaire et qui lui permettent de saisir le Tribunal.
6. Date à laquelle l'organisme paritaire de recours a formulé une recommandation (a) sur le différend en question.
  7. Si la recommandation de l'organisme paritaire de recours a été favorable au requérant, indiquer:
    - a) Soit la date de la communication (a) par laquelle le Secrétaire général a informé le requérant qu'il rejetait cette recommandation;
    - b) Soit, au cas il n'aurait pas été opposé un refus, la date de la communication (a) par laquelle la recommandation de l'organisme paritaire de recours a été notifiée au requérant.
  8. Si la recommandation de l'organisme paritaire de recours a été défavorable au requérant, indiquer:
    - a) La date de la communication (a) par laquelle la recommandation a été notifiée au requérant;
    - b) La date de la communication (a) par laquelle l'acceptation par le Secrétaire général de la recommandation a été notifiée au requérant.
  9. Si l'organisme paritaire de recours n'a pas été saisi du différend, indiquer:
    - a) Soit la date de la décision (a) visée à l'article 22 du règlement et la date de la communication (a) par laquelle cette décision fut notifiée au requérant;
    - b) Soit la date de la communication (a) par laquelle fut notifié au requérant l'accord du Secrétaire général à la soumission directe du différend au Tribunal.

## ANNEXE II

Modèle de première partie de demande d'intervention, à établir conformément à l'article 19

### RENSEIGNEMENTS SUR LA SITUATION PERSONNELLE ET ADMINISTRATIVE DE L'INTERVENANT

1. Affaire pour laquelle l'intervention est demandée.

---

(a) Indiquer entre parenthèses le numéro de l'annexe où la pièce en question est reproduite conformément au paragraphe 5 de l'article 7.

2. Désignation de l'intervenant:
  - a) Nom et prénoms;
  - b) Date et lieu de naissance;
  - c) Situation de famille;
  - d) Nationalité;
  - e) Adresse pour les besoins de la procédure.
3. Le cas échéant, désignation du conseil ou du membre du personnel représentant l'intervenant devant le Tribunal.
4. Situation administrative de l'intervenant:
  - a) Organisation dont l'intervenant est fonctionnaire;
  - b) Date d'entrée en service;
  - c) Titre et grade;
  - d) Nature du contrat de l'intervenant (a).
5. Lorsqu'il s'agit d'une intervention faite aux termes de l'article 6, paragraphe 2, d, du Statut, l'intervenant indique:
  - a) Les nom, prénoms, nationalité et situation administrative du fonctionnaire dont les droits sont invoqués;
  - b) Le titre auquel l'intervenant prétend être fondé à invoquer les droits dudit fonctionnaire (a).



---

## INDICE - SOMMARIO

### INTRODUZIONE

**CAPITOLO I - Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali considerate organi giurisdizionali interni istituiti per dirimere le controversie concernenti i rapporti d'impiego tra i funzionari e l'organizzazione.**

- 1 - Individuazione degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali distinti sia dal diritto statale che dal diritto internazionale . . . . . pag. 7
- 2 - Gli obblighi degli Stati membri nei confronti dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali. L'obbligo di rispettare l'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali esaminato sotto il profilo delle così dette « competenze implicite » pag. 15
- 3 - Le singole giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali . . . . . pag. 21
- 4 - Difficoltà di una definizione dogmatica della nozione di giurisdizione amministrativa delle organizzazioni internazionali . . . . . pag. 25

**CAPITOLO II - L'evoluzione del pensiero giuridico in relazione al problema della tutela giurisdizionale dei diritti dei funzionari delle organizzazioni internazionali.**

- 1 - L'esistenza di un contenzioso per i rapporti d'impiego dei funzionari considerata come un indice di ordinamento giuridico più progredito. Rapporti con la necessità di una pronta ed efficiente amministrazione . . pag. 31

- 2 - La necessità di istituire un Tribunale amministrativo delle organizzazioni internazionali considerata in modo differente a seconda della natura originaria o derivata dell'ordinamento interno dell'organizzazione . . pag. 35
- 3 - Critica alla teoria secondo cui il carattere autoritario delle organizzazioni internazionali impedisce la istituzione di Tribunali amministrativi . . . . . pag. 38
- 4 - Vantaggi concreti derivanti dalla istituzione di un organo giurisdizionale interno delle organizzazioni internazionali in relazione ai fini internazionali delle organizzazioni stesse . . . . . pag. 41

**CAPITOLO III - Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali intese come organi giurisdizionali titolari di una competenza di attribuzione per giudicare sui rapporti d'impiego estranei agli ordinamenti statuali.**

- 1 - Distinzione tra esenzione dalla giurisdizione ed estraneità all'ordinamento giuridico statale dei rapporti che fanno capo alle organizzazioni internazionali . pag. 45
- 2 - Critica alla teoria secondo cui ogni rapporto istituitosi nell'ambito delle organizzazioni internazionali debba considerarsi estraneo all'ordinamento giuridico statale . . . . . pag. 50
- 3 - Estraneità all'ordinamento giuridico statale dei rapporti d'impiego dei funzionari internazionali. Diverso profilo sotto cui può essere esaminato il problema. Criteri di valutazione . . . . . pag. 55
- 4 - Esame dei pronunciati giurisprudenziali di alcuni Stati . . . . . pag. 61

**IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELLE NAZIONI UNITE**

**CAPITOLO I - Le fonti.**

*Sez. 1 - Individuazione del principio delle competenze implicite nella evoluzione interpretativa del diritto internazionale.*

- 1 - Inesistenza di una norma espressa nella Carta delle Nazioni Unite che preveda la istituzione del Tribunale



amministrativo. Il principio delle competenze implicite contrapposto al principio del <i>favor libertatis</i> . . . . .	pag. 71
2 - La nozione di competenze implicite considerata nella attuale fase di sviluppo della organizzazione internazionale . . . . .	pag. 76
3 - Limiti e cautele nell'esercizio delle competenze implicite nella realtà internazionale . . . . .	pag. 77
4 - Valutazione concreta delle situazioni secondo alcuni pronunciati della giurisprudenza internazionale . . . . .	pag. 80
 <i>Sez. 2 - Le competenze implicite in relazione al problema della natura originaria o derivata dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali.</i>	
1 - Nozione di ordinamento derivato e di ordinamento originario riferita agli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali . . . . .	pag. 84
2 - Richiamo alla distinzione tra costituzione formale e costituzione materiale. Rapporto di sincronizzazione tra le norme internazionali e l'organizzazione interna . . . . .	pag. 86
3 - Il problema considerato sotto il profilo dell'ordinamento giuridico complessivo dell'ente internazionale . . . . .	pag. 88
4 - Le competenze implicite espressione della natura derivata dell'ordinamento dell'organizzazione . . . . .	pag. 90
 <i>Sez. 3 - La istituzione del Tribunale amministrativo come espressione delle competenze implicite delle Nazioni Unite.</i>	
1 - Le divergenze sorte tra le delegazioni degli Stati al momento della istituzione del Tribunale amministrativo . . . . .	pag. 95
2 - Influenze politiche nazionali sulla crisi della funzione pubblica internazionale. Contrasti tra alcuni funzionari ed il Segretario generale delle Nazioni Unite . . . . .	pag. 98
3 - Il parere del Comitato dei tre giuristi sui rapporti tra i funzionari, lo Stato di origine e le Nazioni Unite . . . . .	pag. 102
4 - Critica al parere . . . . .	pag. 104
5 - I pronunciati del Tribunale amministrativo. Rifiuto di alcune delegazioni di votare i crediti per le indennità stabilite per i funzionari licenziati . . . . .	pag. 108

- 6 - Le divergenze sorte tra le delegazioni degli Stati sulla efficacia delle decisioni del Tribunale amministrativo. Il problema della natura del Tribunale amministrativo pag. 110
- 7 - Aspetto funzionale ed organico del problema. Il pensiero della Corte internazionale di giustizia . . . pag. 111
- 8 - I poteri impliciti dell'Assemblea generale di istituire un organo giurisdizionale con poteri vincolanti per l'Organizzazione . . . . . pag. 114
- 9 - La portata del principio delle competenze implicite adottato dalla Corte internazionale di giustizia . . pag. 116

## CAPITOLO II - Il diritto applicabile.

### *Sez. 1 - Le norme scritte.*

- 1 - Difficoltà di una classificazione basata sul criterio formale della natura e funzione degli organi . . . pag. 121
- 2 - Le disposizioni della Carta . . . . . pag. 123
- 3 - L'accordo tra il Segretario generale e uno Stato membro. Problemi relativi . . . . . pag. 126
- 4 - Le norme statutarie e regolamentari . . . . . pag. 129
- 5 - Le norme contrattuali . . . . . pag. 132
- 6 - Il manuale amministrativo, le circolari . . . . . pag. 133
- 7 - Le risoluzioni dell'Assemblea generale. Carattere interpretativo dei dibattiti assembleari e delle dichiarazioni dei Presidenti delle Commissioni . . . . . pag. 136

### *Sez. 2 - I principi generali.*

- 1 - Le fonti e problemi relativi . . . . . pag. 138
- 2 - Possibilità e modalità del sindacato giurisdizionale sugli atti della Organizzazione . . . . . pag. 141
- 3 - Il controllo di legittimità . . . . . pag. 145
- 4 - Le norme specifiche che proteggono la c.d. « executive authority ». Critica . . . . . pag. 147
- 5 - Principi concernenti l'esercizio della funzione giurisdizionale e il diritto delle obbligazioni . . . . . pag. 148
- 6 - L'equità . . . . . pag. 149

### *Sez. 3 - L'utilizzazione di norme di altri ordinamenti.*

- 1 - Utilizzazione di norme del diritto internazionale . . pag. 151
- 2 - Utilizzazione di norme del diritto statale . . . . . pag. 152



### CAPITOLO III - I motivi di impugnativa.

1 - Considerazioni generali . . . . .	pag. 155
2 - L'eccesso di potere . . . . .	pag. 156
3 - Le varie figure di eccesso di potere: a) sviamento di potere . . . . .	pag. 158
4 - b) Contraddizione con una precedente manifestazione di volontà . . . . .	pag. 160
5 - c) Manifesta ingiustizia . . . . .	pag. 161
6 - d) Illogicità manifesta . . . . .	pag. 162
7 - e) Travisamento di fatti . . . . .	pag. 163
8 - La violazione di legge . . . . .	pag. 164
9 - L'incompetenza . . . . .	pag. 165
10 - Errore, dolo, violenza . . . . .	pag. 166
11 - Inesistenza, nullità . . . . .	pag. 168

### CAPITOLO IV - Organizzazione e funzionamento del Tribunale.

1 - Nomina, durata delle funzioni, criteri di scelta dei membri del Tribunale . . . . .	pag. 169
2 - Lo stato giuridico dei membri del Tribunale . . . . .	pag. 171
3 - Sessioni e funzionamento . . . . .	pag. 173

### CAPITOLO V - Le condizioni dell'azione.

#### *Sez. 1 - Le condizioni obiettive.*

1 - a) La sussistenza in astratto e in concreto dell'azione esercitata. I vari tipi di azioni esperibili . . . . .	pag. 175
2 - b) L'esistenza di un atto amministrativo che deter- mini una lesione diretta ed effettiva dello stato giu- ridico dei funzionari . . . . .	pag. 176
3 - Gli atti amministrativi emanati in applicazione di disposizioni normative che violano lo stato giuridico contrattuale (c. d. diritti quesiti) . . . . .	pag. 177
4 - Gli atti amministrativi emanati in applicazione delle disposizioni che sono in contrasto con norme gerar- chicamente superiori . . . . .	pag. 180
5 - c) La definitività dell'atto. Il previo ricorso alla Com- missione paritetica . . . . .	pag. 180

- 6 - Il silenzio dell'amministrazione . . . . . pag. 181
- 7 - Il previo esperimento dei ricorsi amministrativi per l'impugnativa giurisdizionale degli atti del Comitato delle pensioni del personale . . . . . pag. 183
- 8 - Ricorsi proponibili senza il previo esaurimento dei procedimenti amministrativi . . . . . pag. 184

Sez. 2 - *Le condizioni soggettive.*

- 1 - a) La legittimazione al giudizio. Osservazioni generali pag. 186
- 2 - I soggetti legittimati a ricorrere . . . . . pag. 188
- 3 - La nozione di funzionario internazionale . . . . . pag. 189
- 4 - I funzionari internazionali che prestano servizio presso un'altra organizzazione internazionale. I funzionari « prestati », « trasferiti » o « distaccati » . . . . . pag. 190
- 5 - I funzionari degli organi sussidiari delle Nazioni Unite . . . . . pag. 193
- 6 - I successori *mortis causa*. I beneficiari designati dal funzionario al momento della nomina, gli eredi legittimi o testamentari . . . . . pag. 194
- 7 - b) L'interesse ad agire. Improponibilità delle azioni dichiarate futili dalla Commissione paritetica . . . . . pag. 195
- 8 - c) Insussistenza di cause estintive anteriori al giudizio. Rinuncia ed acquiescenza . . . . . pag. 196
- 9 - L'esaurimento dei termini concessi per l'esercizio dell'azione. Il momento iniziale, la sospensione dei termini e problemi relativi . . . . . pag. 197
- 10 - I termini per l'esercizio dell'azione contro un comportamento illegittimo dell'organizzazione che non risulti da un atto formale . . . . . pag. 199
- 11 - d) Insussistenza di cause estintive nel corso dell'azione. Rinuncia, cessazione della materia del contendere, riesame della questione da parte di un organo amministrativo . . . . . pag. 200

CAPITOLO VI - *Le parti in giudizio.*

- 1 - Osservazioni generali . . . . . pag. 203
- 2 - La capacità processuale del ricorrente . . . . . pag. 204
- 3 - Il patrocinio legale . . . . . pag. 206



- 4 - La parte resistente. L'O.N.U. e la sua rappresentanza in giudizio. L'opinione dissidente del giudice Hackworth . . . . . pag. 207
- 5 - Critica. Il pensiero della Corte internazionale di giustizia . . . . . pag. 209
- 6 - La rappresentanza in giudizio delle altre parti resistenti . . . . . pag. 211
- 7 - L'intervento in causa dei soggetti legittimati a ricorrere . . . . . pag. 212
- 8 - L'intervento in causa dei soggetti non legittimati a ricorrere . . . . . pag. 214
- 9 - La comunicazione d'ufficio del ricorso ai soggetti che possono intervenire nel giudizio . . . . . pag. 215

#### **CAPITOLO VII - Introduzione del ricorso e svolgimento del giudizio.**

- 1 - Caratteristiche del giudizio . . . . . pag. 217
- 2 - L'atto introduttivo . . . . . pag. 219
- 3 - L'istruzione . . . . . pag. 220
- 4 - La fase orale del procedimento . . . . . pag. 221

#### **CAPITOLO VIII - La decisione.**

- 1 - La cosa giudicata . . . . . pag. 223
- 2 - Il significato di decisione definitiva e senza appello secondo lo statuto del T.A.N.U. . . . . pag. 224
- 3 - Classificazione delle decisioni: le decisioni interlocutorie e definitive . . . . . pag. 228
- 4 - Contenuto delle decisioni: a) contenuto formale . . . . . pag. 229
- 5 - b) Contenuto sostanziale . . . . . pag. 231
- 6 - Limiti oggettivi del giudicato . . . . . pag. 233
- 7 - Limiti soggettivi del giudicato . . . . . pag. 235
- 8 - L'esecuzione delle decisioni. Le modalità di esecuzione pag. 239
- 9 - La facoltà di versare una indennità sostitutiva alla esecuzione in forma specifica. Teoria delle c. d. « circostanze eccezionali » . . . . . pag. 241
- 10 - La riforma dell'art. 9 dello statuto del T.A.N.U. . . . . pag. 243

- 11 - Il procedimento di correzione degli errori materiali delle decisioni . . . . . pag. 245
- 12 - L'interpretazione delle decisioni . . . . . pag. 246

#### CAPITOLO IX - I rimedi contro le decisioni.

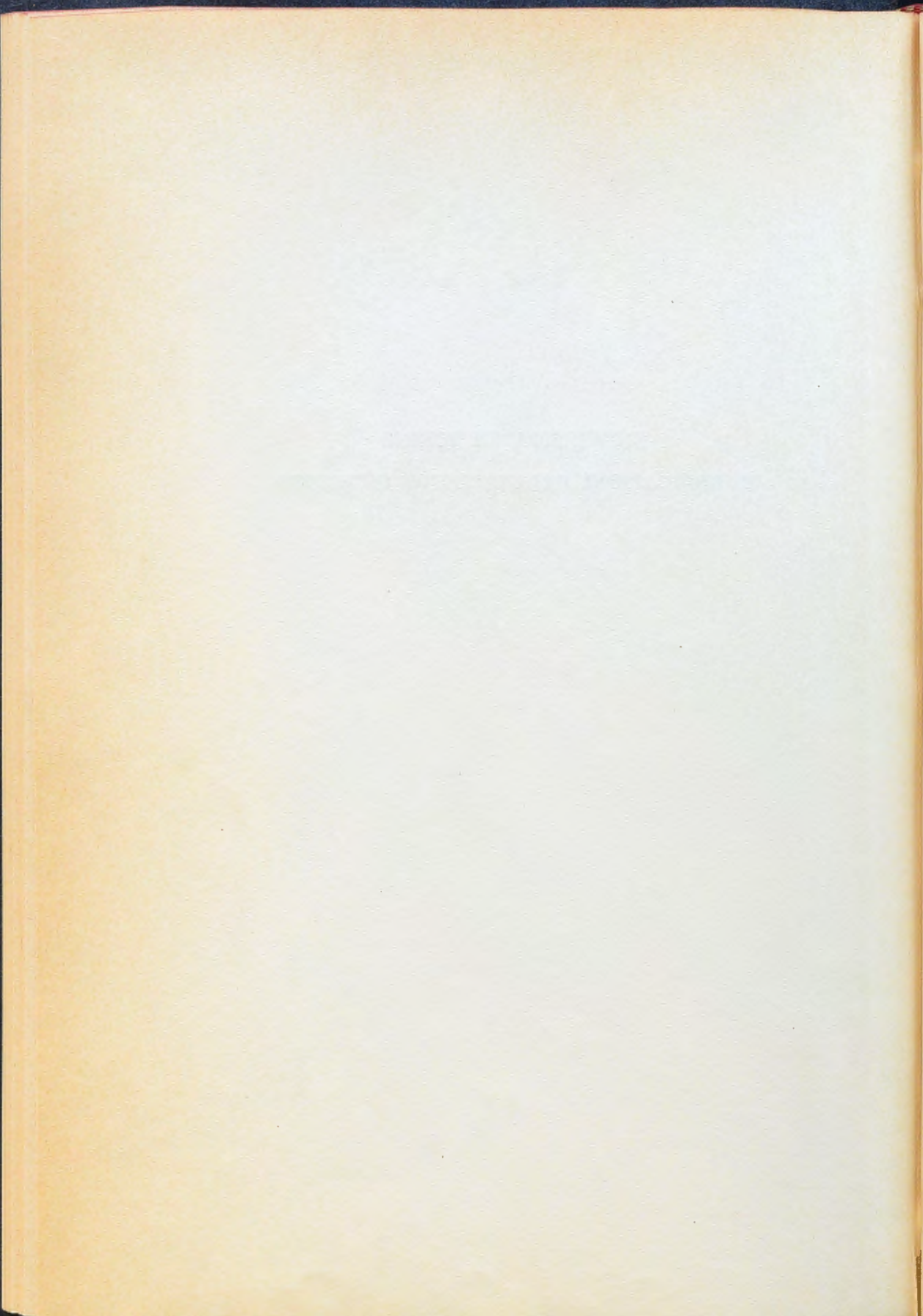
- 1 - Natura delle decisioni. L'opinione individuale del giudice Winiarski. Critica . . . . . pag. 249
- 2 - L'impugnazione per revisione delle decisioni ai sensi dell'art. 11 dello statuto del T.A.N.U. Le diverse posizioni assunte dalle delegazioni degli Stati relativamente alla creazione di tale impugnativa . . . . . pag. 254
- 3 - I soggetti legittimati a proporre l'impugnativa. Considerazioni sul diritto di impugnativa attribuito agli Stati membri . . . . . pag. 258
- 4 - Il Comitato di selezione. Il problema della ingerenza di un organo di natura politica in un procedimento giudiziario . . . . . pag. 261
- 5 - Le relazioni tra il Comitato di selezione e l'Assemblea generale . . . . . pag. 264
- 6 - L'effetto sospensivo della impugnazione per revisione e problemi relativi . . . . . pag. 266
- 7 - I motivi per l'impugnazione: a) il difetto di giurisdizione positivo o negativo . . . . . pag. 269
- 8 - b) Violazione o falsa interpretazione delle norme della Carta . . . . . pag. 270
- 9 - c) Violazione di una norma essenziale della procedura tale da produrre un errore di giudizio . . . . . pag. 273
- 10 - Il problema della parità processuale delle parti nelle diverse fasi della procedura . . . . . pag. 274
- 11 - Il parere consultivo della Corte Internazionale di giustizia. Natura ed effetti . . . . . pag. 277
- 12 - Il ricorso per revocazione . . . . . pag. 280

#### APPENDICE.

- 1 - Lo statuto del T.A.N.U. . . . . pag. 283
- 2 - Il regolamento del T.A.N.U. . . . . pag. 289



UNIVERSITA' DI TORINO  
**PUBBLICAZIONI DELL'ISTITUTO GIURIDICO**





## MEMORIE (SERIE II)

- |  |            |
|--|------------|
| I - VASSALLI F., FRANCHI L., G. P. Chironi - 1928  | L. 500 —   |
| II - DULIO E., <i>Un illuminista piemontese. Il Conte Dalmazzo Francesco Vasco</i> - 1928 . . . . .  | » 600 —    |
| III - GROSSO G., <i>Efficacia dei patti nei « bonae fidei iudicia »</i> - 1928 . . . . .   | (esaurito) |
| IV - PASSERIN D'ENTREVES A., <i>La teoria del diritto e della politica in Inghilterra all'inizio dell'età moderna</i> - 1929 . . . . .   | (esaurito) |
| V - DULIO E., <i>Le miniere degli Challant in Valle d'Aosta e il loro ordinamento giuridico</i> - 1929   | » 600 —    |
| VI - GROSSO G., <i>Contributo allo studio dell'adempimento della condizione</i> - 1930 . . . . .   | (esaurito) |
| VII - EINAUDI M., <i>Edmondo Burke e l'indirizzo storico nelle scienze politiche</i> - 1930 . . . . .  | (esaurito) |
| VIII - CHIAUDANO M., <i>Studi e documenti per la storia del diritto commerciale italiano nel secolo XIII</i> - 1930 . . . . .  | (esaurito) |
| IX - AGOSTI G., <i>Un politico italiano alla Corte polacca nel secolo XV. (Il « Consilium Callimachi »)</i> - 1930 . . . . .   | » 400 —    |
| X - DE BERNARDI M., <i>Giovanni Botero economista. (Intorno ai libri « Delle cause della grandezza delle città »)</i> - 1931 . . . . .   | » 800 —    |
| XI - BALLADORE PALLIERI G., <i>I « principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili » nell'art. 48 dello Statuto della Corte di giustizia internazionale</i> - 1931 . . . . . | (esaurito) |
| XII - FERROGLIO G., <i>La condizione giuridica delle confraternite</i> - 1931 . . . . .  | » 600 —    |

- XIII - TREVES R., *La dottrina sansimoniana nel pensiero italiano del Risorgimento* - 1931 . . . . . (esaurito)
- XIV - ALBERTI A., *Alberto Radicati di Passerano (Contributo al pensiero politico e alla storia del diritto ecclesiastico in Piemonte agli inizi del Sec. XVIII)* - 1931 . . . . . L. 1000 —
- XV - COMBA M., *Organo e rappresentanza nella dottrina degli enti collettivi con particolare riguardo al diritto pubblico* - 1931 . . . . . (esaurito)
- XVI - EINAUDI M., *Le origini dottrinali e storiche del controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d'America* - 1931 . . . . . (esaurito)
- XVII - BIZZARRI D., *Il documento notarile guarentigato (Genesi storica e natura giuridica)* - 1932 . . . . . (esaurito)
- XVIII - LARGU V., *Il diritto di proprietà nella legislazione civile sovietica* - 1932 . . . . . (esaurito)
- XIX - BALLADORE PALLIERI G., *La natura giuridica internazionale della potestà dello Stato sugli individui* - 1932 . . . . . (esaurito)
- XX - GUALAZZINI U., *Rapporti fra capitale e lavoro nelle industrie tessili lombarde nel Medio Evo (Contributo alla storia del diritto del lavoro)* - 1932 . . . . . » 1000 —
- XXI - MONACO R., *L'ordinamento internazionale in rapporto all'ordinamento statuale* - 1932 . . . . . (esaurito)
- XXII - PASSERIN D'ENTREVES A., *Riccardo Hooker (Contributo alla teoria e alla storia del diritto naturale)* - 1932 . . . . . (esaurito)
- XXIII - BODDA P., *La nozione di « causa giuridica » della manifestazione di volontà nel diritto amministrativo* - 1933 . . . . . (esaurito)
- XXIV - PREDELLA C., *La figura dell'uomo medio nella storia del diritto e nel sistema giuridico privato* - 1934 . . . . . (esaurito)
- XXV - DEL CASTRO D., *Metodi per calcolare gli indici della criminalità* - 1934 . . . . . » 800 —
- XXVI - TREVES R., *Il diritto come relazione. (Saggio critico sul neo-kantismo contemporaneo)* - 1934 . . . . . (esaurito)



- XXVII - MAIORCA C., *Lo spazio e i limiti della proprietà fondiaria* - 1934 . . . . . L. 1200—
- XXVIII - BOBBIO N., *L'indirizzo fenomenologico nella filosofia sociale e giuridica* - 1934 . . . . . (esaurito)
- XXIX - BOBBIO N., *Scienza e tecnica del diritto* - 1934 . . . . . (esaurito)
- XXX - CROSA E., *Carlo Alberto e la concessione dello Statuto* - 1935 . . . . . » 600—
- XXXI - MARCHELLO G., *Il problema critico del diritto naturale* - 1936 . . . . . (esaurito)
- XXXII - MONACO R., *I conflitti di legge in materia di cambiale* - 1936 . . . . . (esaurito)
- XXXIII - RODDI C., *I mutamenti della cosa e le loro conseguenze giuridiche in diritto romano* - 1936 . . . . . » 1200—
- XXXIV - MAIORCA C., *La cosa in senso giuridico - Contributo alla critica di un Dogma* - 1937 . . . . . (esaurito)
- XXXV - *Esame del progetto preliminare del Codice di Procedura civile da parte della Facoltà di Giurisprudenza* (Relazione del Prof. Mario Ricca Barberis) - 1938 . . . . . » 400—
- XXXVI - BOBBIO N., *L'analogia nella logica del diritto* - 1938 . . . . . (esaurito)
- XXXVII - PIRAS S., *La sostituzione fedecommissaria nel progetto di riforma del Codice Civile* - 1938 . . . . . » 600—
- XXXVIII - ALLARA M., GRECO P., GROSSO G., MONTTEL A., RICCA-BARBERIS M., *Osservazioni e proposte sul progetto preliminare del secondo libro del Codice Civile* - 1938 . . . . . » 1000—
- XXXIX - RICCA-BARBERIS M., *L'evizione nella vendita giudiziale* - 1938 . . . . . (esaurito)
- XL - RICCA-BARBERIS M., *La garanzia per evizione nella permuta* - 1939 . . . . . (esaurito)
- XLI - DEIANA G., *I motivi nel diritto privato* - 1939 . . . . . (esaurito)
- XLII - CANSACCHI G., *Scelta e adattamento delle norme straniere richiamate* - 1939 . . . . . (esaurito)
- XLIII - PUGLIESE G., *Appunti sui limiti dell'«impe-rium» nella repressione penale* - 1939 . . . . . (esaurito)

- XLIV - ARNO' C., *L'alienazione della cosa legata* - 1939 (esaurito)
- XLV - LEONI B., *Il problema nella scienza giuridica* - 1940 . . . . . (esaurito)
- XLVI - DI PACE P., *Il negozio per relationem* - 1940 (esaurito)
- XLVII - PIERANDREI F., *I diritti subbiettivi pubblici nell'evoluzione della dottrina germanica* - 1941 (esaurito)
- XLVIII - CORRADO R., *Il negozio di accertamento* - 1942 (esaurito)
- XLIX - MARCHELLO G., *Studi sul concetto di oggettività sociale* - 1942 . . . . . L. 800—
- L - BALBI G., *Saggio sulla donazione* - 1942 . . (esaurito)
- LI - LEONI B., *Per una teoria dell'irrazionale nel diritto* - 1943 . . . . . (esaurito)
- LII - BODDA P., *La dispensa amministrativa* - 1943 (esaurito)
- LIII - FEDELE A., *La invalidità del negozio giuridico di diritto privato* - 1943 . . . . . (esaurito)
- LIV - GIUSIANA E., *Decadenza e prescrizione* - 1943 (esaurito)
- LV - PIACENZA S., *Saggio di un'indagine sul dolo specifico* - 1943 . . . . . (esaurito)
- LVI - SAVINO M., *La subordinazione nel rapporto di lavoro* - 1944 . . . . . (esaurito)
- LVII - RICCA-BARBERIS M., *Acquisto per ritrovamento o invenzione* - 1945 . . . . . (esaurito)
- LVIII - BERTO G., *Studi preliminari sulla trasformazione delle società* - 1945 . . . . . (esaurito)
- LIX - FERROGLIO G., *Circoscrizioni ed enti territoriali della Chiesa* - 1946 . . . . . » 1000—
- LX - SACCO R., *Il concetto di interpretazione del diritto* - 1947 . . . . . (esaurito)
- LXI - CORRADO R., *La pubblicità nel diritto privato - Parte generale* - 1947 . . . . . (esaurito)
- LXII - TREVES R., *Diritto e Cultura* - 1947 . . . » 800—
- LXIII - BURDESE A., *Lex commissoria e ius vendendi nella fiducia e nel pignus* - 1949 . . . . . » 2500—



- LXIV - SACCO R., *La buona fede nella teoria dei fatti giuridici di diritto privato* - 1949 . . . . L. 3000 —
- LXV - EINAUDI L., *Scienza economica ed economisti nel momento presente* (Discorso pronunciato il 5 novembre 1949 per l'inaugurazione dell'anno accademico 1949-1950 della Università di Torino) - 1950 . . . . » 400 —
- LXVI - RICCA-BARBERIS M., *La garanzia per evizione nella dote e nel patrimonio familiare* - 1950 » 400 —
- LXVII - GORINO-CAUSA M., *Sul problema sistematico esterno di un diritto dei culti nei territori extrametropolitani* - 1950 . . . . » 450 —
- LXVIII - FEDELE A., *Possesso ed esercizio del diritto* - 1950 . . . . » 1500 —
- LXIX - ENRIETTI E., *Il contratto per persona da nominare* - 1950 . . . . » 3500 —
- LXX - CORRADO R., *Studi sul licenziamento* - 1950 » 900 —
- LXXI - TREVES G., *Le imprese pubbliche* - 1950 . . » 900 —
- LXXII - BURDESE A., *Autorizzazione ad alienare in diritto romano* - 1950 . . . . » 600 —
- LXXIII - BALBI G., *Le obbligazioni propter rem* - 1950 (esaurito)
- LXXIV - BENEDETTO M. A., *Aspetti del movimento per le costituzioni in Piemonte durante il risorgimento* - 1951 . . . . » 800 —
- LXXV - PROVERA G., *Contributi alla teoria dei iudicia contraria* - 1951 . . . . » 1000 —
- LXXVI - BURDESE A., *Studi sull'ager publicus* - 1952 » 1000 —
- LXXVII - OFFIDANI A. M., *Contributo alla teoria della posizione giuridica* - 1952 . . . . » 1000 —
- LXXVIII - BENEDETTO M. A., *Ricerche sugli ordinamenti dei domini del Delfinato nell'alta Valle di Susa* - 1953 . . . . » 2500 —
- LXXIX - OFFIDANI A. M., *La capacità elettorale politica - Studi preliminari* - 1953 . . . . » 1200 —

- LXXX - CASETTA E., *L'illecito degli enti pubblici* - 1953 (esaurito)
- LXXXI - OFFIDANI A. M., *Studi sull'ordinamento giuridico speciale - Il concetto della supremazia speciale nella evoluzione della dottrina* - 1953 L. 2000 —
- LXXXII - PROVERA G., *Contributi allo studio di iusurandum in litem* - 1953 » 1000 —
- LXXXIII - RICCA-BARBERIS M., *Per un nuovo indirizzo della dottrina processuale* - 1954 » 700 —
- LXXXIV - GORINO-CAUSA M., *Sui regolamenti in diritto canonico* - 1954 » 1200 —
- LXXXV - DI ROBILANT E., *Significato del diritto naturale nell'ordinamento canonico* - 1954 » 1500 —
- LXXXVI - COTTA S., *Gaetano Filangieri e il problema della legge* - 1954 » 1200 —
- LXXXVII - VITTA E., *Conflitti interni ed internazionali - Saggio comparativo - Volume primo* - 1954 » 1700 —  
*Volume secondo* - 1955 » 2000 —
- LXXXVIII - SACCO R., *Il potere di procedere in via surrogatoria - Parte Generale* - 1955 » 2300 —
- LXXXIX - COTTA S., *Il concetto di legge nella Summa Theologiae di S. Tommaso d'Aquino* - 1955 (esaurito)
- XC - DI ROBILANT E., *Direttiva economica e norma giuridica* - 1955 » 900 —
- XCI - GALLO F., *Studi sul trasferimento della proprietà in diritto romano* - 1955 » 1500 —
- XCII - BURDESE A., *La nozione classica di naturalis obligatio* - 1955 » 1300 —
- XCIII - GORINO CAUSA M., *Mutamenti costituzionali e territoriali e sopravvivenza dei concordati* - 1956 » 1000 —
- XCIV - SCHLESINGER P., *La petizione di eredità* - 1956 » 2000 —
- XCV - CORDERO F., *Studi sulle dottrine generali del processo penale - Le situazioni soggettive nel processo penale* - 1956 » 2500 —



XCVI - BENEDETTO M. A., <i>Ricerche sui rapporti patrimoniali tra coniugi nello stato sabaudo - A proposito della questione dotale di Filiberta di Savoia - Nemours, 1957</i> . . . . .		L. 1800 —
XCVII - VITTA E., <i>Le riserve nei trattati - 1957</i> . . . . .		» 1400 —
XCVIII - GORINO CAUSA M., <i>Aspetti giuridici della libertà della Chiesa - 1957</i> . . . . .		» 1000 —
XCIX - MARAZZI A., <i>L'apolidia e il suo accertamento giudiziario - 1958</i> . . . . .		» 1500 —
C - RICCA-BARBERIS M., <i>Trattato della garanzia per evizione - Parte generale - 1958</i> . . . . .		» 2200 —
CI - VITTA E., <i>Studi sui trattati - 1958</i> . . . . .		» 1100 —
CII - GALLO F., <i>Studi sulla distinzione fra res mancipi e res nec mancipi - 1958</i> . . . . .		(esaurito)
CIII - PROVERA G., <i>La pluris petitio nel processo romano - I. La procedura formulare - 1958</i> . . . . .		» 1500 —
II. <i>La cognitio extra ordinem - 1960</i> . . . . .		» 1100 —
CIV - MARAZZI A., <i>I territori internazionalizzati - I - 1959</i> . . . . .		» 1700 —
CV - GAVAZZI G., <i>Delle antinomie - 1959</i> . . . . .		» 1600 —
CVI - MAFFEO L., <i>I vizi della volontà nell'ordine sacro - 1960</i> . . . . .		» 2000 —
CVII - CATALANO P., <i>Contributi allo studio del diritto augurale - I - 1960</i> . . . . .		» 6000 —
CVIII - PIVANO S., <i>Precarie e livelli - 1962</i> . . . . .		» 1000 —
CIX - DAL PIAZ C., <i>Il trasferimento delle autorizzazioni e concessioni amministrative - (in corso di stampa).</i>		
CX - FERRARI C., <i>Il procedimento costitutivo del rapporto di pubblico impiego - 1962</i> . . . . .		» 3000 —
CXI - CONTE G. A., <i>Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici - 1962</i> . . . . .		» 2600 —
CXII - PROVERA G., <i>La vindictio caducorum - Contributo allo studio del processo fiscale romano - 1964</i> . . . . .		» 3500 —

CXIII - BARUCCHI A., <i>L'attività mineraria nel sistema della legislazione dell'energia</i> - 1964 . . .	L. 3000 —
CXIV - ORUSA L., <i>Le strade pubbliche - I. Proprietà e classificazioni</i> - 1964 . . . . .	» 5000 —
CXV - LEDDA F., <i>Il rifiuto di provvedimento amministrativo</i> - 1964 . . . . .	» 3500 —
CXVI - DI ROBILANT E., <i>Teoria e ideologia nelle dottrine della giustizia</i> - 1964 . . . . .	» 2300 —
CXVII - LAZZARO G., <i>Storia e teoria della costruzione giuridica</i> - 1965 . . . . .	» 3200 —
CXVIII - PIVANO S., <i>Scritti minori di storia e storia del diritto con una notizia biografica dell'Autore a cura di MARIO E. VIORA</i> - 1965 . . .	» 6000 —
CXIX - CATALANO P., <i>Linee del sistema sovranazionale romano - I</i> - 1965 . . . . .	» 3600 —
CXX - BERTOLINO R., <i>Il notorio nell'ordinamento giuridico della Chiesa</i> - 1965 . . . . .	» 4500 —
CXXI - MANZONI I., <i>Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano</i> - 1965 . . . . .	» 2600 —
CXXII - LAZZARO G., <i>L'interpretazione sistematica della legge</i> - 1965 . . . . .	» 2000 —
CXXIII - LONGO M., <i>Normazione professionale ed ordinamento giuridico statale (contributo allo studio delle fonti del diritto dell'economia) - Parte prima - Introduzione</i> - 1966 . . . . .	» 2300 —
CXXIV - MICCO L., <i>Lavoro ed utilità sociale nella costituzione</i> - 1966 . . . . .	» 4200 —
CXXV - BIN M., <i>La diseredazione - Contributo allo studio del contenuto del testamento</i> - 1966 . .	» 4000 —
CXXVI - BERTOLINO R., <i>L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei</i> - 1967 .	» 4200 —
CXXVII - LEVI F., <i>L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione</i> - 1967 . . . . .	» 6500 —
CXXVIII - GAVAZZI G., <i>Norme primarie e norme secondarie</i> - 1967 . . . . .	» 2200 —



## TESTI INEDITI O RARI

- I - BOTERO G., *Delle cause della grandezza delle città*. Ristampa dell'edizione principe del 1588 a cura del dott. M. DE BERNARDI - 1930 . . . (esaurito)
- II - La « *Glossa torinese* », e le altre Glosse del MS. D. III 13 della Biblioteca Nazionale di Torino. A cura del dott. A. ALBERTI, con tre tavole fuori testo - 1933 . . . . . L. 1500 —
- III - *Rendiconti mercantili inediti del cartolare di Giovanni Scriba*, pubblicati con introduzione e commento dal dott. G. ASTUTI, con cinque tavole fuori testo - 1933 . . . . . » 600 —
- IV - GENTILIS A., *De juris interpretibus (Dialogi sex)* a cura di G. ASTUTI con prefazione di S. RICCOBONO - 1937 . . . . . » 1600 —
- V - CAMPANELLA T., *Aforismi politici* a cura di L. FIRPO - 1941 . . . . . » 2500 —
- VI - BERARDI S. C., *Idea del governo ecclesiastico* - a cura di A. BERTOLA e L. FIRPO - 1963 . . . » 2700 —

## MISCELLANEA

- I - BRONDI V., *Scritti minori raccolti a cura della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, con prefazione di SANTI ROMANO - 1934 (esaurito)
- II - SOLARI G., *Studi storici di filosofia del diritto*, con prefazione di LUIGI EINAUDI - 1949 . . . » 2500 —
- III - SEGRE' G., *Scritti vari di Diritto Romano*, con prefazione di GIUSEPPE GROSSO - 1952 . . . » 4000 —
- IV - JANNACCONE P., *Discussioni ed indagini economiche e finanziarie* - Vol. primo - 1953 . . . » 3500 —
- Volume secondo - 1954 . . . . . » 3500 —

- V - DUSI B., *Scritti giuridici* a cura di Piero Schlesinger - Due volumi - 1956 . . . . . L. 8000—
- VI - SOLARI G., *Filosofia del diritto privato* - I - *Individualismo e diritto privato* - 1959 . . » 3000—
- VII - OTTOLENGHI G., *Scritti vari di diritto internazionale*, con prefazione di RICCARDO MONACO.  
Vol. primo - 1959 . . . . . » 2500—  
Vol. secondo - 1960 . . . . . » 3500—
- VIII - ANTOLISEI F., *Il rapporto di causalità nel diritto penale* - 1960 . . . . . » 2800—
- IX - PIERANDREI F., *Scritti di Diritto Costituzionale*, con prefazione di LEOPOLDO ELIA - Tre volumi - 1965 . . . . . » 13000—
- X - BERTOLA A., *Scritti minori*, con premessa di GIUSEPPE OLIVERO - Tre volumi - 1967 . . . » 13000—
-



---

*Ultimato di stampare il 20-12-1967 presso lo Stabilimento Poligrafico Editoriale  
(S. P. E.) di Carlo Fanton - Torino - Via Avigliana, 21 - Telefono 70.651*

---